

Bauer, David; Ochsner, Christian; Ragnitz, Joachim

Research Report

Strategien für die bestmögliche Ausstattung mit und Nutzung von Fördermitteln nach 2020

ifo Dresden Studien, No. 82

Provided in Cooperation with:

Ifo Institute – Leibniz Institute for Economic Research at the University of Munich

Suggested Citation: Bauer, David; Ochsner, Christian; Ragnitz, Joachim (2018) : Strategien für die bestmögliche Ausstattung mit und Nutzung von Fördermitteln nach 2020, ifo Dresden Studien, No. 82, ISBN 978-3-95942-050-1, ifo Institut, Niederlassung Dresden, Dresden

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/191310>

Standard-Nutzungsbedingungen:

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

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

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

Terms of use:

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

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

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

Strategien für die bestmögliche Ausstattung mit und Nutzung von Fördermitteln nach 2020

David Bauer, Christian Ochsner, Joachim Ragnitz



ifo Dresden Studie

82

Strategien für die bestmögliche Ausstattung mit und Nutzung von Fördermitteln nach 2020

**Gutachten im Auftrag der
Sächsischen Staatskanzlei**

Bauer, David

Ochsner, Christian

Ragnitz, Joachim

ifo INSTITUT
Niederlassung Dresden

Dresden, 2018

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation
in der Deutschen Nationalbibliografie;
detaillierte bibliografische Daten im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar

(ifo Dresden Studien; 82)
ISBN 13 978-3-95942-050-1.

Alle Rechte, insbesondere das der Übersetzung in fremde Sprachen, vorbehalten.
Ohne ausdrückliche Genehmigung des Verlags ist es auch nicht gestattet,
dieses Buch oder Teile daraus auf fotomechanischem Wege
(Fotokopie, Mikrokopie) oder auf andere Art zu vervielfältigen.

© ifo Institut, München 2018

Druck: ifo Institut, München

ifo Institut im Internet:
<http://www.cesifo-group.de>

Executive Summary

HINTERGRUND

- Der Freistaat Sachsen hat in der Vergangenheit in erheblichem Umfang von der finanziellen Unterstützung des Bundes und der Europäischen Union profitieren können.
- Gegenwärtig deutet sich eine Reduktion der von EU und Bund bereitgestellten Finanzmittel an. Simulationsrechnungen zeigen, dass die Fördermittel aus EFRE und ESF für Sachsen von heute 2,75 Mrd. Euro auf 0,38 Mrd. Euro (unter Berücksichtigung des „Brexit“, in Preisen von 2011) in der kommenden Förderperiode zurückgehen könnten.
- Vor diesem Hintergrund stellen sich neue Fragen hinsichtlich der künftigen Förderstrategie des Freistaates Sachsen mit dem Ziel, die erreichten Erfolge nicht zu gefährden und die Entwicklung Sachsens weiter zu stärken.
- Dies gilt umso mehr in Hinblick auf den 7. Kohäsionsbericht der Europäischen Kommission (2017), der besondere Handlungsbedarfe für Regionen wie Sachsen sieht, deren relatives Wohlstandsniveau im europäischen Mittelfeld zu stagnieren droht.

METHODIK

- Das vorliegende Gutachten untersucht Strategien für die bestmögliche Ausstattung mit und Nutzung von Fördermitteln auf Basis einer umfassenden SWOT-Analyse. Hierbei werden die internen Stärken (Strengths) und Schwächen (Weaknesses) der sächsischen Wirtschaft den externen Chancen (Opportunities) und Risiken (Threats) durch globale Megatrends gegenübergestellt und hieraus Handlungsbedarfe abgeleitet.
- Weiterhin wird ermittelt, wie hoch die ESI-Zuweisungen an Sachsen nach dem Jahr 2020 voraussichtlich sein werden und inwieweit die identifizierten Handlungsbedarfe damit finanziert werden können.
- Angesichts einer drohenden Finanzierungslücke werden schließlich eine Anpassung der Indikatorik bei der Verteilung von EU-Mitteln sowie eine mögliche Priorisierung von Strategien und Maßnahmen diskutiert.

ERGEBNISSE

- Die Ergebnisse der SWOT-Analyse zeigen weiterhin hohe finanzielle Handlungsbedarfe, um vor dem Hintergrund der unveränderten Kleinteiligkeit, der geringen Exportorientierung und geringen privatwirtschaftlichen FuE-Aufwendungen den Stand der Entwicklung in Sachsen zu sichern und auf die global wirkenden Megatrends in angemessener Weise zu reagieren.
- Den in vielen Bereichen noch vorhandenen Handlungsbedarfen in Sachsen steht eine absehbar rückläufige Fördermittelausstattung gegenüber.
- Der Einbezug alternativer demographischer Indikatoren, insbesondere derer, die auf die (negative) Veränderung der Bevölkerungs- bzw. Erwerbspersonenzahl eingehen, dürfte sich nicht positiv auf die künftige sächsische Fördermittelausstattung auswirken. Bestenfalls bei einer Berücksichtigung der Alterung der (Erwerbs-)Bevölkerung in der Indikatorik könnte Sachsen profitieren.
- Selbst eine Anpassung der Indikatorik bei der Verteilung von EU-Mitteln dürfte den Fördermittelrückgang nur teilweise auffangen. Eine Mittelpriorisierung ist daher künftig unvermeidlich.

SCHLUSSFOLGERUNGEN

- Zur Sicherung der erreichten Erfolge und weiteren Stärkung Sachsens gilt es, eine zu starke Diskrepanz von Fördermittelausstattung und -bedarfen zu vermeiden.
- Die Neuausrichtung der sächsischen Förderpolitik nach dem Jahr 2020 sollte neben dem Hinwirken auf einen veränderten Verteilungsschlüssel von Fördermitteln auf europäischer Ebene auch eine stärkere Priorisierung von Maßnahmen in den Blick nehmen.

Inhaltsverzeichnis

Abbildungsverzeichnis.....	V
Tabellenverzeichnis	VI
Abkürzungsverzeichnis.....	VIII
1 Einleitung.....	1
1.1 Hintergrund	1
1.2 Ziel des Gutachtens.....	4
1.3 Methodik und Vorgehen	4
2 Wirtschaftsförderung in Sachsen	7
2.1 Finanzpolitische Rahmenbedingungen	7
2.2 Förderpolitik in Sachsen	15
2.3 Zwischenfazit	22
3 Stärken und Schwächen der sächsischen Wirtschaftsstruktur.....	25
3.1 Wachstum und Beschäftigung	26
3.2 Forschung und Entwicklung.....	38
3.3 Energie und Emissionen.....	40
3.4 Bildung	42
3.5 Arbeitslosigkeit und Armut	44
3.6 Zwischenfazit	47
4 Chancen und Risiken durch globale Megatrends	51
4.1 Demographischer Wandel	53
4.2 Digitalisierung.....	54
4.3 Urbanisierung.....	56
4.4 Verschiebung der globalen Wirtschaftskraft	57

4.5	Verschiebung der politischen Macht.....	58
4.6	Anthropogene Umweltbelastung und -nutzung.....	59
4.7	Gesellschaftliche Veränderungen.....	59
4.8	Zwischenfazit	60
5	Maßnahmen und Handlungsbedarfe zur Sicherung der Entwicklung	63
5.1	Strategie „Forcieren“: Stärken fördern, Chancen nutzen	63
5.2	Strategie „Absichern“: Stärken fördern, Risiken begrenzen	66
5.3	Strategie „Aufholen“: Schwächen reduzieren, Chancen nutzen	69
5.4	Strategie „Meiden“: Schwächen reduzieren, Risiken begrenzen	72
5.5	Zwischenfazit	75
6	Förderpolitische Implikationen für die Jahre nach 2020	79
6.1	Vorüberlegungen.....	79
6.2	Abschätzung und Bewertung der künftigen Ausstattung mit ESI-Fördermitteln	89
6.3	Strategische Anpassungsmöglichkeiten	95
7	Fazit und Schlussfolgerungen.....	107
8	Literatur.....	111
9	Anhang.....	117

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: Bruttoinlandsprodukt je Einwohner (in % des EU-Durchschnitts) 2014 – 2016 und Veränderung der Zahl der Erwerbsfähigen 2007 – 2016 (in %)	86
Abbildung 2: Evidenz zu Wachstums- und Verteilungswirkungen staatlicher Ausgaben	103

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1:	Anteile der Förderbereiche 2016.....	16
Tabelle 2:	Förderprogramme des Freistaates Sachsen nach Herkunft der Mittel.....	17
Tabelle 3:	Förderprogramme des Freistaates Sachsen nach Höhe des veranschlagten Haushaltsvolumens im Jahr 2016	18
Tabelle 4:	Thematische Ziele von EFRE und ESF	20
Tabelle 5:	Europa 2020-Zielerreichung im Bereich Erwerbstätigkeit und Beschäftigung (in %)	33
Tabelle 6:	Europa 2020-Zielerreichung im Bereich Forschung und Entwicklung (in % des BIP)	38
Tabelle 7:	Europa 2020-Zielerreichung im Bereich Energie und Emissionen	41
Tabelle 8:	Europa 2020-Zielerreichung im Bereich Bildung (in %).....	43
Tabelle 9:	Europa 2020-Zielerreichung im Bereich Arbeitslosigkeit und Armut.....	46
Tabelle 10:	Stärken und Schwächen der sächsischen Wirtschaft	48
Tabelle 11:	Chancen und Risiken durch globale Megatrends	61
Tabelle 12:	Konfrontationsmatrix zur Strategie „Forcieren“	64
Tabelle 13:	Konfrontationsmatrix zur Strategie „Absichern“	67
Tabelle 14:	Konfrontationsmatrix zur Strategie „Aufholen“	70
Tabelle 15:	Konfrontationsmatrix zur Strategie „Meiden“	73
Tabelle 16:	Prioritäre Politikfelder zur Adressierung künftiger Handlungsbedarfe.....	77
Tabelle 17:	Ergebnisse aus der Simulationsrechnung zur künftigen Förder- mittel-ausstattung Sachsens und deren Veränderung im Zuge eines „Brexit“(in Mill. Euro und Preisen von 2011).....	92
Tabelle 18:	Ausgewählte Indikatoren zur Demographie und Langzeitarbeits- losigkeit im Durchschnitt für den Zeitraum 2014 – 2016.....	97
Tabelle 19:	Ergebnisse aus der Simulationsrechnung zur künftigen Förder- mittelausstattung Sachsens unter Berücksichtigung eines demographischen Indikators (in Mill. Euro).....	100

Tabelle 20: Priorisierung von Ausgabenfeldern nach intendierter Wirkungsrichtung	104
Tabelle 21: Indikatoren zur Demographie und Langzeitarbeitslosigkeit im Durchschnitt für den Zeitraum 2014 – 2016	120

Abkürzungsverzeichnis

Abb.	Abbildung
Abs.	Absatz
AEUV	Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union
AGVO	Allgemeine Gruppenfreistellungsverordnung
Art.	Artikel
BIP	Bruttoinlandsprodukt
BMBF	Bundesministerium für Bildung und Forschung
BMF	Bundesministerium der Finanzen
BMWi	Bundesministerium für Wirtschaft und Energie
BNE	Bruttonationaleinkommen
bzw.	beziehungsweise
C	Chemnitz
CO ₂	Kohlendioxid
DD	Dresden
DDR	Deutsche Demokratische Republik
d. h.	das heißt
EFRE	Europäischen Fonds für regionale Entwicklung
ELER	Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raumes
EMFF	Europäische Meeres- und Fischereifonds
ESF	Europäische Sozialfonds
ESI	Europäische Struktur- und Investitionsfonds
EU	Europäische Union
et al.	et alii
etc.	et cetera
ETZ	Europäische Territoriale Zusammenarbeit
e. V.	eingetragener Verein
exkl.	exklusive
EY	Ernst & Young
ff.	folgende
Fin-Anteil	Finanzierungsanteil
FuE	Forschung und Entwicklung
Ful	Forschung und Innovation
GG	Grundgesetz

ggf.	gegebenenfalls
gGmbH	gemeinnützige Gesellschaft mit beschränkter Haftung
Gj	Gigajoule
GRW	Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der Regionalen Wirtschaftsstruktur“
Hrsg.	Herausgeber
i. e. S.	im engeren Sinne
IKT	Informations- und Kommunikationstechnologie
ILO	International Labour Organization
inkl.	Inklusive
ISW	Institut für Strukturpolitik und Wirtschaftsforschung
IT	Informationstechnologie
i. w. s.	im weiteren Sinne
KKS	Kaufkraftstandard
KMU	Kleine und mittelständische Unternehmen
L	Leipzig
LEADER	Liaison entre actions de developement de l’economie rurale
lt.	laut
Mbit/Sek	Megabit pro Sekunde
Mill.	Millionen
Mrd.	Milliarden
Nr.	Nummer
NRP	Nationales Reformprogramm
NUTS	Nomenclature des unités territoriales statistiques
OECD	Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung
o. g.	oben genannte
ÖPNV	Öffentlicher Personennahverkehr
OP	Operationelles Programm
p. a.	per anno
preisb.	Preisbereinigt
PISA	Programme for International Student Assessment
PwC	PricewaterhouseCoopers
S.	Seite/n
SächsKitaG	Sächsisches Gesetz zur Förderung von Kindern in Tageseinrichtungen

ABKÜRZUNGSVERZEICHNIS

SMF	Sächsisches Staatsministerium der Finanzen
SMI	Sächsisches Staatsministerium des Innern
SMK	Sächsisches Staatsministerium für Kultur
SMUL	Sächsisches Staatsministerium für Umwelt und Landwirtschaft
SMWA	Sächsisches Staatsministerium für Wirtschaft, Arbeit und Verkehr
SÖA	Sozioökonomische Analyse
Sog.	sogenannte
SWOT	S trengths (Stärken), W eaknesses (Schwächen), O pportunities (Chancen) und T hreats (Bedrohungen)
u.	und
u. a.	unter anderen
Tab.	Tabelle
Tz.	Textzeile
TZ	Thematische Ziffer
UGRdL	Umweltökonomische Gesamtrechnung der Länder
UK	United Kingdom, Vereinigtes Königreich, Großbritannien
v. a.	vor allem
vgl.	vergleiche
VGR	Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen
VZÄ	Vollzeitäquivalente
z. B.	zum Beispiel

1 Einleitung

1.1 Hintergrund

Der Freistaat Sachsen hat in der Vergangenheit in erheblichem Umfang von der finanziellen Unterstützung des Bundes und der Europäischen Union (EU) profitieren können. Einen wesentlichen Beitrag leisteten beispielsweise die Mittel im Rahmen des Solidarpaktes II, die zur Finanzierung von Investitionsausgaben des Freistaates und zum Ausgleich unterproportionaler kommunaler Finanzkraft verwendet wurden und ein Grund dafür sind, dass Sachsen eine der höchsten öffentlichen Investitionsquoten aller Bundesländer aufweist. Auch die Wirtschaftsförderung des Bundes im Rahmen der Fachprogramme des Bundesministeriums für Bildung und Forschung (BMBF, z. B. „Unternehmen Region“) und des Bundesministeriums für Wirtschaft und Energie (BMWi, z. B. „Zentrales Innovationsprogramm Mittelstand“) hat in nicht unbeträchtlicher Weise dazu beigetragen, dass Sachsen heute in vielen Bereichen an der Spitze der wirtschaftlichen Entwicklung in Ostdeutschland steht. Zudem wurde der wirtschaftliche Aufholprozess in Sachsen in erheblichem Maße durch Programme vorangetrieben, die vom Land gemeinsam mit dem Bund bzw. der EU finanziert werden. Zu nennen sind hier insbesondere die Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der Regionalen Wirtschaftsstruktur“ (GRW), die von Bund und Ländern jeweils hälftig finanziert wird (Haushaltsplanansatz 2017: 242 Mill. Euro), und die verschiedenen Förderprogramme, die der Freistaat Sachsen gemeinsam mit der EU aufgelegt hat und die aus dem Europäischen Fonds für Regionale Entwicklung (EFRE) und dem Europäischen Sozialfonds (ESF) mitfinanziert werden (Haushaltsplanansatz 2017: 198,1 Mill. Euro).¹

Nicht zuletzt aufgrund der gezielt auf bestehende Problemlagen ausgerichteten Förderstrategie wurden in den vergangenen 27 Jahren in Sachsen große Fortschritte erzielt – nicht nur im Vergleich zur Ausgangslage 1991, sondern auch im Vergleich zu anderen strukturschwachen Regionen in Deutschland und Europa. Im Sinne der EUROPA 2020-ZIELE konnten etwa die sächsische Wirtschaftskraft deutlich gesteigert und die Beschäftigungssituation erheblich verbessert werden. Allerdings leidet die sächsische Wirtschaft immer noch unter einer niedrigen Innovations- und Exportleistung, die in

¹ Unberücksichtigt bleiben in dieser Arbeit Finanzierungsmittel, die Sachsen im Rahmen der Gemeinsamen Agrarpolitik der EU erhält.

erheblichen Teilen auf die kleinbetriebliche Struktur der sächsischen Unternehmenslandschaft zurückzuführen ist. Vor dem Hintergrund dieser besonderen Charakteristika der sächsischen Wirtschaft auf der einen Seite und den sich verstärkenden, zum Teil sachsenspezifischen, zum Teil aber auch globalen Megatrends (wie Demographie, Globalisierung, Digitalisierung und Urbanisierung) auf der anderen Seite bestehen Risiken für die weitere Entwicklung jedoch fort. Der Freistaat wird zukünftig vor neue Herausforderungen gestellt, die die erfolgreiche Entwicklung der vergangenen Jahre in Frage stellen könnten und deswegen einen fortbestehenden Handlungsbedarf für die Politik implizieren. Zugleich könnten sich die politischen Handlungsspielräume reduzieren, denn es deutet sich an, dass die von EU und Bund bereitgestellten Finanzmittel in den kommenden Jahren deutlich reduziert werden könnten. Damit stellen sich neue Fragen hinsichtlich der künftigen Förderstrategie für den Freistaat Sachsen mit dem Ziel, die erreichten Erfolge nicht zu gefährden und die wirtschaftliche Entwicklung weiter zu stärken.

Da nicht damit zu rechnen ist, dass sich die strukturellen Probleme der sächsischen Wirtschaft rasch werden lösen lassen, wird sich Sachsen aller Voraussicht nach auch in der kommenden EU-Förderperiode im europäischen Vergleich eher in einer Mittelposition bezüglich der Wirtschaftskraft befinden. Schon in den vergangenen Jahren war bei europäischen Regionen mit einer eher durchschnittlichen Wirtschaftskraft eine relative Stagnation festzustellen, während sowohl bei den ärmsten Regionen Europas als auch bei den reichsten Regionen ein starkes Wirtschafts- und Produktivitätswachstum beobachtet wurde. Auch der 7. Kohäsionsbericht der Europäischen Kommission (2017) weist auf diesen Sachverhalt hin. Dabei sind gerade diese Regionen mit mittlerem Durchschnittseinkommen für die europäische Kohäsion besonders bedeutsam, da sie wesentliche Brückenfunktionen mit europäischem Mehrwert übernehmen: Sie sind einerseits ein Absatzmarkt für die umliegenden Regionen, andererseits aber auch wichtiger Standort für Zulieferunternehmen. Zudem stellen gerade diese Regionen ein Reservoir für Arbeitskräfte bereit; aufgrund ihrer zumeist qualitativ hochwertigen Ausbildungsleistung sind viele Absolventen von Schulen und Hochschulen aus diesen Regionen begehrte Arbeitskräfte für Unternehmen in den noch wohlhabenderen Regionen. Die verschiedenen Regionstypen stehen insoweit in einer Art funktionaler Arbeitsteilung zueinander, sodass divergierende Entwicklungen zwischen den Regionen auch die Leistungsfähigkeit des Gesamtraums beeinträchtigen können. Die von der Europäischen Kommission anhand vorgegebener Grenzwerte des

BIP je Einwohner vorgenommene Abgrenzung von Zielregionen der EU-Strukturpolitik berücksichtigt gerade diese Zusammenhänge nur unzureichend: Die Gruppe der von der EU als „stärker entwickelte Regionen“ (und deswegen als weniger förderbedürftig) eingestuften Gebiete ist sehr heterogen und umfasst auch sehr viele Regionen, die noch nicht einmal den europäischen Durchschnittswert beim Wohlstandsniveau erreichen, auf jeden Fall aber nicht vergleichbar sind mit den wohlhabendsten Regionen. Angesichts eingeschränkter Fördermöglichkeiten drohen gerade sie damit in der von der Europäischen Kommission (2017) angesprochenen mittleren Einkommensfalle zu verharren.

Dies gilt auch für Sachsen, das ein wichtiger Lieferant für „Vorleistungen“ vielfältiger Art für andere, oftmals wohlhabendere Regionen in Deutschland und Europa ist. So ist der Standort Sachsen von erheblicher, auch europäischer Bedeutung, zum Beispiel wegen der Tatsache, dass Dresden inzwischen der einzige wesentliche Standort von Halbleitern in der EU ist, oder auch wegen der hohen Qualität der Forschung an sächsischen Hochschulen und Forschungseinrichtungen, die zur Beschleunigung technologischer (und damit auch wirtschaftlicher) Entwicklungen anderswo in der EU beitragen. Bei Einschränkung der ESI-Förderung bestünde ein nicht unerhebliches Risiko, dass Sachsen seine Rolle in dieser funktionalen Arbeitsteilung zwischen den Regionen Europas nicht mehr in gleicher Form wie bisher wahrnehmen könnte. Zudem wäre auch eine weitere Konvergenz zu den wirtschaftsstärkeren Regionen Europas nicht gesichert, zumal gerade die von der Europäischen Union zur Erreichung der EUROPA 2020-ZIELE angestrebte intelligente Spezialisierung (häufiger: „smart specialization“) der einzelnen Regionen ohne Fortführung und Fortentwicklung wirtschaftsfördernder Maßnahmen nicht oder nur schwer erreichbar sein dürfte.

Die in diesem Sinne notwendige Neuausrichtung der Förderpolitik für Sachsen nach dem Jahr 2020 ist Kerngegenstand dieses Gutachtens. Auch wenn die Ausgestaltung des künftigen förderpolitischen (und finanzpolitischen) Rahmens seitens der EU (und des Bundes) bislang bestenfalls in Umrissen erkennbar ist, sind die grundlegenden Tendenzen bereits heute erkennbar und bedürfen im Sinne einer vorausschauenden Politik schon heute förderpolitischer Antworten. Nicht zuletzt aus diesem Grund hat die Staatskanzlei des Freistaates Sachsen das vorliegende Gutachten in Auftrag gegeben. Im Rahmen dieser Arbeit geht es dabei zum einen darum, eine Abschätzung der künftigen Förderbedarfe vorzunehmen, die zur Sicherung und weiteren Stärkung der säch-

sischen Wirtschaft im Sinne nicht nur regionaler, sondern auch nationaler und europäischer Zielsetzungen notwendig erscheint. Zum anderen soll ermittelt werden, in welchem Umfang finanzielle Mittel des Bundes und insbesondere der EU künftig überhaupt zur Finanzierung von Förderprogrammen zur Verfügung stehen und welche Optionen bestehen, auf die künftige Mittelverteilung Einfluss zu nehmen. Im Ergebnis muss damit gerechnet werden, dass künftig weniger Finanzierungsmittel zur Verfügung stehen als derzeit, sodass die Wirtschaftspolitik im Freistaat dazu gezwungen sein wird, die Schwerpunkte des künftigen Fördermitteleinsatzes neu zu definieren und entsprechende Prioritäten zu setzen. Es werden daher auch Überlegungen dazu angestellt, welche förderpolitischen Strategien mit Blick auf die fortbestehenden strukturellen Schwächen der sächsischen Wirtschaft sinnvoll sein können.

1.2 Ziel des Gutachtens

Ziel des Gutachtens ist es, vor dem beschriebenen Hintergrund Handlungsempfehlungen für die Sächsische Staatsregierung zur möglichen Neuausrichtung der sächsischen Förderpolitik nach dem Jahr 2020 zu erarbeiten. Da ein Großteil der Förderungen des Freistaates nicht allein sächsische, sondern übergeordnete gesamtstaatliche Interessen berührt (und deswegen häufig unter finanzieller Beteiligung des Bundes bzw. der EU erfolgt), sind hierbei auch Überlegungen zur Generierung eines „europäischen Mehrwerts“ eingeschlossen. Dabei gilt es insbesondere auch, Handlungsfelder und Priorisierungsmöglichkeiten vor dem Hintergrund der Spezifika der sächsischen Wirtschaftsstruktur aufzuzeigen, um eine weitere positive Entwicklung Sachsens im Sinne der EUROPA 2020-ZIELE sicherzustellen. Die abzuleitenden Handlungsempfehlungen sollen in die Vorbereitung von grundsätzlichen, strategischen und weiterführenden Überlegungen, Leitlinien und Entscheidungen auf der Landesebene sowie der Bundes- und der EU-Ebene einfließen.

1.3 Methodik und Vorgehen

Das vorliegende Gutachten untersucht Strategien für die bestmögliche Ausstattung mit und Nutzung von Fördermitteln nach dem Jahr 2020. Einleitend werden hierzu zunächst die förderrechtlichen und finanziellen Rahmenbedingungen in der aktuellen

sowie – soweit absehbar – der kommenden Förderperiode erläutert und die gegenwärtigen Schwerpunkte der Förderpolitik im Freistaat Sachsen knapp dargestellt (vgl. Kapitel 2).

Im Mittelpunkt der Studie steht sodann eine Analyse der Spezifika auf der Basis einer SWOT-Analyse. Im Vordergrund stehen dabei wirtschaftsstrukturelle Aspekte, da im Einklang mit der gängigen Literatur davon ausgegangen wird, dass die insgesamt noch geringe Wirtschaftskraft Sachsens (wie auch der übrigen ostdeutschen Bundesländer) vornehmlich auf strukturelle Ursachen zurückzuführen ist. Grundidee dieser fest etablierten Methodik aus dem Bereich des Strategischen Managements ist eine systematische Separierung von internen Stärken (Strengths) und Schwächen (Weaknesses) der sächsischen Wirtschaft auf der einen Seite (vgl. Kapitel 3) und externen Chancen (Opportunities) und Risiken (Threats) durch globale Megatrends auf der anderen Seite (vgl. Kapitel 4). Die Stärken und Schwächen der sächsischen Wirtschaft stellen hierbei interne Charakteristika dar, während die Chancen und Risiken vor allem durch weltweite Trendentwicklungen determiniert und damit exogen vorgegeben sind.

Interne und externe Faktoren lassen sich schließlich zusammenführen und aus der sich ergebenden Matrix wünschenswerte Maßnahmen und Handlungsbedarfe ableiten (vgl. Kapitel 5). „Die SWOT-Matrix zeigt die weiter ausbaufähigen Chancen auf, konkretisiert die Gefährdungen, gegen die sich die Unternehmung zur Nutzung ihrer Stärken absichern sollte, als auch diejenigen Schwächen, die in der gleichen Absicht aufgeholt werden sollten. Schließlich deckt sie auch diejenigen Risiken auf, die es doppelt zu meiden gilt, da gerade in ihnen die internen Schwächen der Unternehmung mit den externen Risiken des Umfeldes zu einer doppelt gefährlichen Deckung kommen“².

Absehbar ist, dass die durch die SWOT-Analyse identifizierten Interventionsbedarfe vor dem Hintergrund einer sinkenden Fördermittelausstattung nicht vollständig gedeckt werden können (vgl. hierzu die Simulationsrechnung in Kapitel 6). Deswegen werden in Kapitel 6 Optionen zur Veränderung des geltenden Indikatorenrahmens bei

² Springer Gabler Verlag (2018), dort mit weiteren Erläuterungen.

der Verteilung der EU-Mittel diskutiert. Eine stärkere Priorisierung der Förderprogramme erscheint dennoch unvermeidlich und wird ebenfalls in Kapitel 6 näher diskutiert. Das Gutachten schließt mit einem Fazit und Schlussfolgerungen in Kapitel 7.

2 Wirtschaftsförderung in Sachsen

In diesem Kapitel werden die Rahmenbedingungen und die konkrete Umsetzung der Förderpolitik im Freistaat Sachsen in ihren Grundzügen skizziert. Zunächst wird hierbei auf die gegenwärtigen finanzpolitischen Rahmenbedingungen sowie ihre absehbare künftige Entwicklung eingegangen (Abschnitt 2.1). Anschließend wird die konkrete Ausformung der sächsischen Förderpolitik umrissen, um einen Gesamtüberblick über das Förderinstrumentarium und die zur Verfügung stehenden Handlungsoptionen zu gewinnen (Abschnitt 2.2).

2.1 Finanzpolitische Rahmenbedingungen

In diesem Abschnitt werden zunächst die finanzpolitischen bzw. institutionellen Rahmenbedingungen der Ausstattung mit und Nutzung von Fördermitteln im Freistaat Sachsen skizziert. Im Einzelnen werden der Solidarpakt II, die GRW-Förderung sowie die ESI-Mittel betrachtet.

FINANZIERUNG DER WIRTSCHAFTSFÖRDERUNG: SOLIDARPAKT II

Bis zum Jahr 2019 erhält Sachsen ebenso wie die übrigen ostdeutschen Länder noch erhebliche Mittel aus dem Solidarpakt II, der im Jahre 2001 beschlossen wurde, um den ostdeutschen Ländern den Abbau der teilungsbedingten Infrastrukturlücke gegenüber Westdeutschland innerhalb eines Zeitraums von 15 Jahren zu ermöglichen und die unterproportionale kommunale Finanzkraft auszugleichen.³ Ohne diese besonderen Leistungen des Bundes würden die ostdeutschen Länder aufgrund der Verteilungsmodalitäten des bundesstaatlichen Finanzausgleichs ähnliche Pro-Kopf-Einnahmen aufweisen wie die (finanzschwachen) westdeutschen Länder und daher – wegen der Fiktion des Einwohners als Bedarfsträger – bei in etwa gleicher Aufgabenbelastung kaum in der Lage sein, die für den Abbau des Rückstands in der Wirtschaftskraft notwendigen investiven Ausgaben zu stemmen. Dem Charakter dieser als tem-

³ Vgl. § 11 Abs. 3 Finanzausgleichsgesetz.

porär angesehenen Mehrbedarfe entsprechend laufen die Leistungen aus dem Solidarpaket II im Jahr 2019 aus. Die von Bund und Ländern im Oktober 2016⁴ ausgehandelte Kompromisslösung zur Neuregelung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen sieht zwar erhöhte Zahlungen des Bundes zugunsten der Ländergesamtheit, jedoch keine Besserstellung der ostdeutschen Länder (z. B. im Rahmen eines „Solidarpaktes III“) vor.

Im Jahr 2015 beliefen sich die Zahlungen des Bundes im Rahmen des Solidarpaketes II (Korb 1) an den Freistaat Sachsen noch auf 1,3 Mrd. Euro.⁵ Diese müssen entsprechend den Bestimmungen des Finanzausgleichsgesetzes zum Ausgleich unterproportionaler kommunaler Finanzkraft und zur Finanzierung von Investitionen verwendet werden. Über die Verwendung der Finanzmittel ist gegenüber dem Stabilitätsrat Rechenschaft abzulegen. Im Jahr 2015 beliefen sich die eigenfinanzierten Investitionsausgaben des Landes auf 2,2 Mrd. Euro (einschließlich Gemeinden: 3,4 Mrd. Euro); rechnerisch wurden damit die Mittelzuweisungen aus dem Solidarpaket II vollständig für investive Ausgaben verwendet.⁶ In der Gesamtsumme der investiven Ausgaben sind allerdings auch als „Vermögenszuweisungen an sonstige Bereiche“ gebuchte Ausgaben für die Wirtschaftsförderung in Höhe von (brutto) 1,0 Mrd. Euro enthalten.⁷ Insoweit dienen die Zahlungen aus dem Solidarpaket II zu einem gewissen Teil auch dazu, Maßnahmen der Wirtschaftsförderung zu finanzieren. Gerechtfertigt ist dies vor allem deshalb, weil auch die Notwendigkeit einer besonderen Wirtschaftsförderung für die neuen Länder letzten Endes teilungsbedingte Ursachen hatte und deswegen (lediglich) einen temporären fiskalischen Mehrbedarf begründen kann.

Mit dem Auslaufen des Solidarpaketes II im Jahr 2019 werden die ostdeutschen Länder (und damit auch Sachsen) gegenüber den finanzschwachen West-Ländern nicht län-

⁴ Vgl. Presse- und Informationsamt der Bundesregierung (2016).

⁵ Wegen der Degression der Solidarpaket-Mittel belaufen sich die Zahlungen an den Freistaat Sachsen aktuell (2017) nur noch auf 933 Mill. Euro. Gegenüber dem Jahr 2005, dem Jahr des Inkrafttretens des Solidarpaket II, liegen die Mittelzuweisungen damit um 1,8 Mrd. Euro niedriger.

⁶ Vgl. SMF (2016).

⁷ Vgl. Statistisches Bundesamt (2016), Tabelle 4.2.1. Zum Teil werden diese Ausgaben allerdings durch Investitionszuschüsse des Bundes und der EU gegenfinanziert; deren Höhe lässt sich jedoch auf Grundlage öffentlich zugänglicher Statistiken nicht zweifelsfrei ermitteln.

ger bessergestellt werden. Es ist absehbar, dass dann sowohl die Investitionsausgaben als auch die Ausgaben für die investive Wirtschaftsförderung⁸ entsprechend eingeschränkt werden müssen, sofern es nicht gelingt, Umschichtungen im Haushalt zu Lasten der konsumtiven Ausgaben vorzunehmen. Letzten Endes ist es eine in dem exogen vorgegebenen finanzpolitischen Rahmen politisch zu entscheidende Frage, wie künftig das Verhältnis von konsumtiven und investiven Ausgaben in Sachsen gestaltet werden soll.

GRW-FÖRDERUNG

Wichtigstes Instrument der (regionalen) Wirtschaftsförderung in Deutschland ist die Bund-Länder-Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der Regionalen Wirtschaftsstruktur“ (GRW), die von Bund und Ländern jeweils zur Hälfte finanziert wird. Im Jahr 2015 belief sich das Gesamtvolumen der GRW-Förderung auf 1,2 Mrd. Euro; hiervon entfielen rund 260 Mill. Euro auf Sachsen. Im Mittelpunkt der GRW-Förderung stehen dabei betriebliche Investitionen bzw. Investitionen in die wirtschaftsnahe Infrastruktur. Darüber hinaus werden in geringem Umfang auch nicht-investive Vorhaben unterstützt, sofern sie die Kriterien des von Bund und Ländern gemeinsam beschlossenen GRW-Koordinierungsrahmens erfüllen.

Da regionale Beihilfen den Wettbewerb im Europäischen Binnenmarkt beeinträchtigen können, unterliegt die Regionalförderung in den Mitgliedsländern der Europäischen Union strengen beihilferechtlichen Auflagen seitens der EU. Nach Art. 107 Abs. 3 des Vertrages über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) können Regionalbeihilfen nur dann als mit dem Binnenmarkt vereinbar angesehen werden, wenn sie der Förderung der wirtschaftlichen Entwicklung von Gebieten dienen, in denen „die Lebenshaltung außergewöhnlich niedrig ist oder eine erhebliche Unterbeschäftigung herrscht“ (A-Fördergebiete) oder wenn sie „die Handelsbedingungen nicht in einer Weise verändern, die dem gemeinsamen Interesse zuwiderläuft“ (C-Fördergebiete). Um den Ausnahmecharakter dieser Regelungen hervorzuheben, darf der Bevölkerungsanteil aller Fördergebiete in der EU nicht höher als 50 % der Gesamtbevölkerung

⁸ Der Ausgleich unterproportionaler kommunaler Finanzkraft erfolgt künftig innerhalb des reformierten Länderfinanzausgleichs.

der EU sein⁹; derzeit beträgt dieser „Bevölkerungsplafonds“ 47 % der EU-28-Bevölkerung. Dieser Bevölkerungsplafonds wird dann nach bestimmten, in den Regionalleitlinien genau festgelegten Kriterien (u. a. Bruttoinlandsprodukt je Einwohner und Arbeitslosenquote) auf A- und C-Fördergebiete in den einzelnen Mitgliedsländern verteilt; für Deutschland wurde der Anteil der „Fördergebietsbevölkerung“ zuletzt auf 25,85 % der Gesamtbevölkerung festgelegt.

Die von der EU angewandten Kriterien dienen allerdings nur dazu, die Höhe der „Fördergebietsbevölkerung“ in den einzelnen Mitgliedsstaaten festzulegen. Innerhalb dieses Rahmens haben die Mitgliedsstaaten erhebliche Ermessensspielräume, welche Regionen sie tatsächlich als Fördergebiet ausweisen.¹⁰ In Deutschland werden die Regionalfördergebiete (C-Fördergebiete)¹¹ dabei nach einem eigenen Indikatorenset festgelegt. Hierzu werden die Höhe der Arbeitslosenquote (Gewichtungsfaktor 45 %), die Höhe des durchschnittlichen Bruttojahreslohns je sozialversicherungspflichtigem Beschäftigten (40 %), eine Erwerbstätigenprognose (7,5 %) und ein zusammenfassender Infrastrukturindikator (7,5 %) herangezogen (GRW-Indikatorik).¹² Darüber hinaus werden in weiteren Regionen (D-Fördergebiete) Beihilfen auf Basis der KMU-Bestimmungen der Allgemeinen Gruppenfreistellungsverordnung (AGVO)¹³ sowie der De-minimis-Verordnung¹⁴ gewährt.

Sachsen erfüllt derzeit noch die von der EU-Kommission festgelegten Kriterien eines C-Fördergebietes¹⁵ und ist auch durch den GRW-Koordinierungsrahmen vollständig

⁹ Vgl. Mitteilung der EU-Kommission 2013/C 209/01, Leitlinien für Regionalbeihilfen 2014 - 2020, Tz: 146.

¹⁰ Vgl. Tz. 168 Regionalleitlinien.

¹¹ Die Festlegung erfolgt dabei grundsätzlich auf der Ebene von „Arbeitsmarktregionen“, nicht auf der Ebene administrativ festgelegter NUTS-Regionen.

¹² Vgl. BMWi (2016), S. 10.

¹³ KMU = Kleine und mittelständische Unternehmen. Verordnung (EU) Nr. 651/2014 der Kommission vom 17. Juni 2014 zur Feststellung der Vereinbarkeit bestimmter Gruppen von Beihilfen mit dem Binnenmarkt in Anwendung der Artikel 107 und 108 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (Allgemeine Gruppenfreistellungsverordnung - AGVO).

¹⁴ Verordnung (EU) Nr. 1407/2013 der Kommission vom 18. Dezember 2013 über die Anwendung von Artikel 107 und 108 des Vertrages über die Arbeitsweise der Europäischen Union auf De-minimis-Beihilfen (De-minimis-Verordnung).

¹⁵ Dabei sind die NUTS-2-Regionen Dresden und Chemnitz als früheres A-Fördergebiet in der aktuellen Förderperiode als „prädefiniertes C-Fördergebiet“ klassifiziert; die NUTS-2-Region Leipzig erfüllt die Kriterien eines „nicht prädefinierten C-Fördergebietes“ (in den Landkreisen Nordsachsen und Leipzig (Land): Wegen einer geringen Wirtschaftskraft; im Falle der Stadt Leipzig: Wegen einer überdurchschnittlichen Arbeitslosenquote).

als GRW-Fördergebiet klassifiziert. Die zulässigen Förderhöchstsätze¹⁶ sind dabei in den einzelnen Regionen unterschiedlich (Landkreis Görlitz: maximal 40 %, ¹⁷ NUTS-2-Region Leipzig: maximal 30 %, ¹⁸ übrige Regionen Sachsens: maximal 35 %¹⁹).

Aufgrund der vergleichsweise günstigen Entwicklung deutscher Regionen im innereuropäischen Vergleich – verstärkt noch durch den zu erwartenden Austritt Großbritanniens aus der EU – wird sich der auf Deutschland entfallende Plafonds für Regionalfördergebiete in der kommenden Förderperiode von aktuell knapp 26 % auf dann nur noch 18,8 % der Bevölkerung verringern.²⁰ Die Verringerung des Bevölkerungsplafonds könnte sogar noch größer ausfallen, wenn die EU-Kommission die aufgrund der europäischen Schuldenkrise angehobene Gesamtbevölkerungsobergrenze für Regionalfördergebiete in der EU wieder verringern würde. Ob in den anstehenden Verhandlungen um die Ausgestaltung der künftigen Regionalpolitik zwischen der EU-Kommission und den Mitgliedsländern eine Reform der Indikatorik durchgesetzt werden kann, die im Ergebnis zu einem höheren Bevölkerungsplafonds für Deutschland (oder sogar für alle Mitgliedsländer) führt, ist zum gegenwärtigen Zeitpunkt nicht absehbar.²¹

Bei Beibehaltung des gegenwärtigen Indikatorensystems erfüllen zwar die sächsischen Regionen (mit Ausnahme der NUTS-3-Regionen Chemnitz und Dresden) weiterhin die Kriterien für die Einstufung als C-Fördergebiet; es ist jedoch nicht gewährleistet, dass unter Beachtung des verringerten Bevölkerungsplafonds für Deutschland insgesamt tatsächlich eine Einstufung als GRW-Fördergebiet erfolgen wird. Hinzu kommt, dass die Bundesregierung die Einführung einer „gesamtdutschen Strukturförderung“ angekündigt hat, die dazu führen könnte, dass bisherige GRW-Förderge-

¹⁶ Die genannten Förderhöchstsätze beziehen sich auf Betriebsstätten von kleinen Unternehmen; für mittlere bzw. größere Unternehmen liegen die maximalen Fördersätze um 10 bzw. 20 Prozentpunkte niedriger.

¹⁷ Grund für die höhere Förderintensität im Landkreis Görlitz ist die Vermeidung eines zu starken Fördergefälles zum angrenzenden A-Fördergebiet in Polen, in dem Fördersätze bis zu 45 % zulässig sind.

¹⁸ Die Region Leipzig ist als „nicht prädefiniertes C-Fördergebiet“ eingestuft, in dem nur geringere Förderintensitäten zulässig sind.

¹⁹ Der zulässige Förderhöchstsatz wird hier ab dem Jahr 2018 auf 30 % abgesenkt.

²⁰ Vgl. Ragnitz et al. (2017).

²¹ Ragnitz et al. (2017) untersuchen unterschiedliche Möglichkeiten einer Anpassung der EU-seitig vorgegebenen Indikatorik mit Blick auf ihre Auswirkungen auf den auf Deutschland entfallenden Bevölkerungsplafonds.

bierte in Ostdeutschland diesen Status verlieren. Hier hängt viel davon ab, wie die nationale GRW-Indikatorik künftig ausgestaltet sein wird.²² Im ungünstigsten Fall würden zumindest einige sächsische Regionen künftig nur noch als D-Fördergebiete eingestuft werden können, was erhebliche Einschnitte bei der GRW-Förderung mit sich brächte (und vermutlich auch andere regional bedeutsame Fördermaßnahmen des Bundes, beispielsweise im Rahmen der Fachprogramme von BMWi und BMBF, nicht unberührt lassen würde).

EU-FÖRDERUNG

Sachsen erhält derzeit in erheblichem Umfang Mittel aus den verschiedenen Europäischen Struktur- und Investitionsfonds (ESI), d. h. dem Europäischen Fonds für regionale Entwicklung (EFRE), dem Europäischen Sozialfonds (ESF) und dem Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums (ELER). In der laufenden Förderperiode 2014 – 2020 belaufen sich diese insgesamt auf rund 3,63 Mrd. Euro (EFRE: 2,09 Mrd. Euro, ESF: 0,66 Mrd. Euro, ELER: 0,88 Mrd. Euro, Angaben in Preisen von 2011).²³ Dabei ist die Gewährung von ELER-Mitteln in die Gemeinsame Agrarpolitik der Europäischen Union eingebettet und folgt insoweit den hierfür geltenden Grundsätzen. Es handelt sich also um eine eher sektoral ausgerichtete Politik, die hier unberücksichtigt bleiben kann.²⁴ Im Mittelpunkt der vorliegenden Untersuchung stehen vielmehr die ESI-Mittel aus dem EFRE bzw. dem ESF. Diese Mittel müssen im Rahmen in den von der EU vorgegebenen „thematischen Schwerpunkten“ verwendet werden, wobei eine Kofinanzierung aus Landesmitteln obligatorisch ist. Hierzu ist auch eine Mitfinanzierung über Drittmittel zulässig. Die Förderprogramme dienen damit prioritär der Förderung von „Investitionen in Wachstum und Beschäftigung“ im Rahmen der

²² Eine Beibehaltung der starken Gewichtung arbeitsmarktorientierter Faktoren in der GRW-Indikatorik würde die ostdeutschen Länder tendenziell benachteiligen; vgl. Ragnitz (2016b).

²³ Überdies werden Mittel zur Europäischen Territorialen Zusammenarbeit (ETZ) in Höhe von 0,23 Mrd. Euro bereitgestellt, welche nicht ausschließlich dem Freistaat Sachsen zur Verfügung stehen, sondern für gemeinschaftliche Projekte mit Polen und der Tschechischen Republik in Anspruch genommen werden können.

²⁴ Allerdings sind in Sachsen rund zwei Fünftel der ELER-Mittel für die Erarbeitung regionaler Entwicklungskonzepte für den ländlichen Raum reserviert (LEADER-Programme), bei denen prinzipiell auch eine überwiegend regionalökonomische Zielsetzung denkbar ist.

Europa 2020-Strategie für intelligentes, nachhaltiges und integratives Wachstum sowie der Lösung neuer Herausforderungen im Zusammenhang mit dem Klimawandel, der Energiewende und dem Umweltschutz.

Nach Art. 90 der Verordnung (EU) Nr. 1303/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates erfolgt die Zuweisungen von Mitteln aus den ESI-Fonds im Rahmen der Zielsetzung „Investitionen in Wachstum und Beschäftigung“ an die EU-Mitgliedsstaaten auf der Grundlage einer indikatorgestützten Einordnung der NUTS-2-Regionen in der Europäischen Union in drei unterschiedliche Regionstypen. Hierfür wird in der aktuellen Förderperiode (2014 – 2020) als Indikator ausschließlich das Bruttoinlandsprodukt (BIP) je Einwohner in Kaufkraftstandards (KKS) im Zeitraum 2007 – 2009 im Vergleich zum Durchschnitt der EU-27 herangezogen. Die Höhe der den einzelnen Mitgliedsländern für die jeweiligen Regionstypen zugewiesenen Mittel bestimmt sich entsprechend der Regeln des Anhangs VII der genannten Verordnung und ist ebenfalls im Wesentlichen²⁵ von der Höhe des BIP je Einwohner in den jeweiligen Regionen abhängig.²⁶

Von den 276 NUTS-2-Regionen in der EU²⁷ fallen derzeit 71 in die Kategorie der „weniger entwickelten Regionen“ (BIP je Einwohner kleiner als 75 % des EU-Durchschnitts) und 54 in die Kategorie der „Übergangsregionen“ (BIP je Einwohner zwischen 75 % und 90 % des EU-Durchschnitts). Die übrigen Gebiete sind als „stärker entwickelte Regionen“ eingestuft, die nur in eingeschränktem Umfang für ESI-Mittel in Betracht kommen. In der laufenden Förderperiode werden rund 52,5 % der verfügbaren ESI-Mittel (Ziel „Investitionen in Wachstum und Beschäftigung“) den weniger entwickelten Regionen und 10,2 % den Übergangsregionen zugewiesen; auf die stärker entwickelten Regionen entfallen 15,7 % der Mittel.²⁸ In Deutschland, das keine weniger entwickel-

²⁵ Eine „Prämie“ wird dabei Regionen gewährt, die eine gegenüber dem Durchschnitt aller weniger entwickelten Regionen überproportionale Arbeitslosenquote aufweisen.

²⁶ Anhang VII Ziffer 14ff. der Verordnung (EU) Nr. 1303/2013 enthalten dabei eine Reihe von Sonderregelungen u. a. für ehemalige Konvergenzregionen („Sicherheitsnetz“), von denen auch Sachsen profitiert.

²⁷ Die nachfolgenden Berechnungen beziehen sich auf die Daten der EU-28, die zum Zeitpunkt der Erstellung des Gutachten verfügbar waren.

²⁸ Der verbleibende Rest von 21,2 % der Mittel entfällt auf den Kohäsionsfonds, der für Mitgliedsstaaten mit einem Pro-Kopf-Bruttonationaleinkommen von weniger als 90 % des Unionsdurchschnitts reserviert ist.

ten Regionen aufweist, werden 44 % der zur Verfügung stehenden ESI-Mittel den stärker entwickelten Regionen zur Verfügung gestellt.²⁹ In den Übergangsregionen beläuft sich die finanzielle Beteiligung der EU im Regelfall auf 60 % der zuschussfähigen Ausgaben, in den stärker entwickelten Regionen auf 50 %.³⁰ Allerdings gelten Sonderregelungen für „Konvergenzregionen“ der vorangehenden Strukturfondsperiode, so dass Sachsen derzeit noch einen Finanzierungsbeitrag der EU in Höhe von 80 % der zuschussfähigen Ausgaben in Anspruch nehmen kann.³¹

In Sachsen sind in der aktuellen Förderperiode die beiden NUTS-2-Regionen Dresden und Chemnitz als Übergangsregion klassifiziert, weil das BIP je Einwohner in KKS im Zeitraum 2007 – 2009 hier deutlich unterhalb des relevanten Grenzwerts von 90 % des EU-27-Durchschnitts lag. Die Region Leipzig wurde hingegen (wegen eines BIP je Einwohner von 90,02 % des EU-27-Durchschnitts) als stärker entwickelte Region eingestuft.³² Infolge eines überproportionalen Wachstums liegt das BIP je Einwohner inzwischen aber sowohl in der Region Leipzig als auch in der Region Dresden oberhalb des relevanten Grenzwerts (101,0 % bzw. 92,3 % des EU-28-Durchschnitts im Zeitraum 2012 – 2014). Lediglich die NUTS-2-Region Chemnitz wäre nach den aktuell verfügbaren Daten mit einem BIP je Einwohner von 85,5 % des EU-28-Durchschnitts noch als Übergangsregion gemäß Art. 90 der Verordnung (EU) Nr. 1303/2013 einzustufen.

Ohne Änderung der Indikatorik ist damit zu rechnen, dass Sachsen künftig deutlich weniger ESI-Mittel erhalten wird als bislang. Dementsprechend wären auch Förderprogramme, die derzeit noch von EU und Freistaat gemeinschaftlich finanziert werden, wohl nicht mehr in gewohntem Umfang aufrechtzuerhalten. Hierauf wird in Kapitel 6 dieser Arbeit genauer eingegangen.

²⁹ Zwar erscheint es fraglich, ob die regionale Aufteilung der Kohäsionsmittel in Deutschland mit Blick auf die Zielsetzung regionaler Konvergenz angemessen ist; eine Umschichtung der Gelder zwischen den einzelnen Regionskategorien ist jedoch EU-rechtlich nicht zulässig.

³⁰ In weniger entwickelten Regionen können demgegenüber bis zu 85 % der zuschussfähigen Ausgaben durch die EU finanziert werden.

³¹ Vgl. Art. 120 Abs. 3 Verordnung (EU) Nr. 1303/2013 sowie EFRE-OP Sachsen, S. 127.

³² Auf der Basis revidierter VGR-Zahlen lag das BIP je Einwohner in der NUTS-2-Region Leipzig allerdings nur bei 89,4 % des EU-27-Durchschnitts.

2.2 Förderpolitik in Sachsen

ÜBERBLICK

Die Sächsische Staatsregierung hat in unterschiedlichen strategischen Grundsatzpapieren die Zielsetzungen und Strategien der Förderpolitik im Freistaat definiert und konkretisiert.³³ Besondere Schwerpunkte in Sachsen sind dabei neben der Investitionsförderung (insbesondere im Rahmen der Bund-Länder-Gemeinschaftsaufgaben) die Förderung von Forschung und Innovation, die Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit kleiner und mittlerer Unternehmen sowie der Aufbau nachhaltiger und hochwertiger Beschäftigung, u. a. durch Unterstützung von Bildungsinvestitionen. In geringerem Umfang werden zudem auch Maßnahmen zur Verstärkung der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit sowie des Klimaschutzes und der nachhaltigen Stadtentwicklung durch die Europäischen Struktur- und Investitionsfonds finanziert.³⁴

Einen Überblick über die konkrete Ausgestaltung der Förderpolitik des Freistaates Sachsen liefert das „Sächsische Förderprofil“, das als Anlage zum Staatshaushaltsplan veröffentlicht wird und sämtliche Förderprogramme der verschiedenen Ressorts nach Aufgabenbereichen differenziert darstellt. Für die Zwecke dieser Arbeit wurde das Förderprofil 2015/2016 ausgewertet. Demnach gab es im Berichtsjahr 2016 215 (aktive³⁵) Förderrichtlinien, die mit einem Gesamtvolumen von 2,56 Mrd. Euro dotiert sind.³⁶ Der größte Teil der Mittel wird dabei für den Aufgabenbereich Bildung (38,5 %)³⁷ verausgabt, gefolgt von den Bereichen Wirtschaftsförderung (14,6 %) und Verkehr (9,5 %) (vgl. Tab. 1). Dies spiegelt sich auch in der Ressortverteilung wider: Im Haushalt des Sächsischen Staatsministeriums für Kultus (SMK) werden 38,6 % der Fördermittel verbucht, der Anteil des Sächsischen Staatsministeriums für Wirtschaft, Arbeit

³³ Vgl. z. B. Sächsische Staatskanzlei (2009, 2013). In der Regierungserklärung des Ministerpräsidenten am 11. November 2009 wurde das politische Ziel formuliert, dass Sachsen sich bis zum Jahr 2020 zu einer der innovativsten Regionen Europas entwickeln und wirtschaftlich auf eigenen Füßen stehen will.

³⁴ Vgl. SMWA (2014a, b); (im Folgenden: EFRE-OP bzw. ESF-OP).

³⁵ Berücksichtigt wurden nur Förderprogramme/Richtlinien, die mit einem Fördervolumen größer als Null im Jahr 2016 ausgewiesen wurden.

³⁶ Im SMF (2014, S. 8) wird eine Gesamthöhe an Fördermitteln von 2,633 Mrd. Euro für das Jahr 2016 ausgewiesen; diese Angabe lässt sich aus den detaillierten Tabellen indes nicht nachvollziehen.

³⁷ Der hohe Anteil von Förderprogrammen für das Bildungswesen lässt sich zu einem erheblichen Teil dadurch erklären, dass hier auch die Zuschüsse für Schulen in freier Trägerschaft und die den Gemeinden gewährten Betreuungszuschüsse für Kindertageseinrichtungen erfasst sind.

und Verkehr (SMWA) beläuft sich auf 28,2 %. An dritter Stelle liegt aufgrund seiner Verantwortlichkeit für mehrere unterschiedliche Förderbereiche das Sächsische Staatsministerium des Innern (SMI) mit 10,9 %.

Tab. 1
Anteile der Förderbereiche 2016

Förderbereich	Anteil der Förderbereiche				Kofinanzierungsanteile	
	Gesamt	EU	Bund	Land	EU	Bund
Beschäftigungspolitik	3,3 %	15,4 %	0,0 %	1,1 %	77,9 %	0,0 %
Bildung	38,5 %	0,4 %	4,7 %	55,2 %	0,2 %	1,8 %
Entwicklung des Ländlichen Raumes	3,9 %	15,8 %	2,6 %	1,3 %	66,6 %	10,0 %
Entwicklung städtischer Räume	9,2 %	5,3 %	17,5 %	8,4 %	9,4 %	28,3 %
Forschung und Technologie	5,5 %	25,7 %	0,0 %	1,9 %	76,3 %	0,0 %
Gesundheits- und Sozialwesen	8,1 %	2,7 %	1,2 %	11,0 %	5,5 %	2,2 %
Klima- und Ressourcenschutz	5,6 %	16,9 %	2,7 %	2,9 %	49,7 %	7,2 %
Kultur und Gesellschaft	1,8 %	0,0 %	0,1 %	2,6 %	0,0 %	0,6 %
Verkehr	9,5 %	4,7 %	38,1 %	4,5 %	8,2 %	59,3 %
Wirtschaftsförderung	14,6 %	13,1 %	33,1 %	11,0 %	14,8 %	33,7 %

Quelle: SMF (2014), Berechnungen und Darstellung des ifo Instituts.

© ifo Institut

Mit Blick auf die Aufteilung der von Bund und EU zur Verfügung gestellten Mittel auf die einzelnen Förderbereiche ist der Freistaat nicht frei, sondern muss die mit den jeweiligen Mittelgebern³⁸ vereinbarten Vorgaben einhalten.³⁹ Insoweit bestimmen letzten Endes die Mittelgeber die Verwendung der bereitgestellten Gelder. Legt man die Einteilung der Förderbereiche des Sächsischen Förderprofils zugrunde, so werden EU-Mittel insbesondere in den Förderbereichen Forschung und Technologie (25,7 %), Klima- und Ressourcenschutz (16,9 %), Entwicklung des Ländlichen Raumes (15,8 %), Beschäftigungspolitik (15,4 %) und Wirtschaftsförderung (13,1 %) eingesetzt. Demgegenüber konzentriert sich der Einsatz von Bundesmitteln auf die Bereiche Verkehr (38,1 %), Wirtschaftsförderung (33,1 %) und Entwicklung städtischer Räume (17,5 %).

³⁸ Bei den Bund-Länder-Gemeinschaftsaufgaben werden die Verwendungsregeln von Bund und Ländern gemeinschaftlich festgesetzt; die Verwendungsbereiche der EU-Mittel werden zwischen EU und Empfängerregionen in sogenannten Operationellen Programmen festgelegt.

³⁹ Vgl. hierzu den Abschnitt „Grundsätze für die von EU und Bund mitfinanzierten Förderprogramme im Freistaat Sachsen“.

Schwerpunkte beim Einsatz von Landesmitteln sind demgegenüber vor allem die durch geringe Finanzierungsbeiträge von EU und Bund gekennzeichneten Bereiche Bildung (55,2 %) und Gesundheit (11,0 %). Darüber hinaus wird ein nicht unbeträchtlicher Teil der für die Förderung bereitgestellten Gelder des Landes auch im Bereich Wirtschaftsförderung (11,0 %) verausgabt, um damit den notwendigen Eigenbeitrag bei der Abnahme von Mitteln der EU bzw. des Bundes zu finanzieren.

Tabelle 2 gibt einen zusammenfassenden Überblick über Förderprogramme und Herkunft der jeweils verausgabten Mittel. Es ist erkennbar, dass die EU derzeit an 56 Programmen im Freistaat mit eigenen Finanzierungsmitteln beteiligt ist. Der Finanzierungsanteil der EU ist dabei (mit mehr als 70 % bei den ausschließlich von Land und EU gemeinsam finanzierten Programmen) erheblich. Beinahe ebenso bedeutsam sind – zumindest was die Höhe der Mittel angeht – aber auch die vom Bund kofinanzierten Programme. Allerdings ist hier der Kofinanzierungsanteil mit 54 % bei den ausschließlich bundesseitig kofinanzierten Programmen deutlich niedriger als bei den Programmen, die durch die EU mitfinanziert werden. Der größte Teil der im Förderprofil des Freistaates erfassten Förderprogramme wird allein aus Landesmitteln finanziert (1,3 Mrd. Euro in 129 Förderprogrammen) – insgesamt finanziert Sachsen damit mehr als zwei Drittel (68,2 %) aller angebotenen Fördermittel aus eigenen Mitteln.

Tab. 2

Förderprogramme des Freistaates Sachsen nach Herkunft der Mittel

	Gesamt	Land	Land, EU	Land, Bund	Land, Bund, EU	EU	Sonstige	Land, Sonstige
Anzahl	215	129	36	25	4	16	3	2
Herkunft der Mittel (in 1 000 Euro)								
Insgesamt	2 555 718	1 272 836	405 738	508 969	230 123	110 779	2 955	24 317
Landesmittel	1 743 873	1 272 836	116 993	233 924	103 971	-	-	16 150
Bundesmittel	379 675	-	-	275 046	104 629	-	-	-
EU-Mittel	421 048	-	288 745	-	21 524	110 779	-	-
Sonstige Mittel	11 122	-	-	-	-	-	2 955	8 167
Fin.-Anteil Land	68,2 %	100,0 %	28,8 %	46,0 %	45,2 %	0,0 %	0,0 %	66,4 %

Quelle: SMF (2014), Berechnungen und Darstellung des ifo Instituts.

© ifo Institut

Ein erheblicher Anteil der vom Land finanzierten Förderprogramme ist allerdings mit verhältnismäßig geringen Fördervolumina dotiert (vgl. Tab. 3): Ein Drittel aller Programme weist ein Fördervolumen von weniger als 1 Mill. Euro im Jahr 2016 auf; bei den allein aus Landesmitteln finanzierten Programmen beträgt dieser Anteil sogar 44 %. Der Anteil dieser mit geringen Haushaltsmitteln unterlegten Programme am Gesamtvolumen aller Förderprogramme liegt bei weniger als 1 %. Nur eine sehr kleine Zahl an Förderprogrammen im Freistaat weist ein Haushaltsvolumen von mehr als 50 Mill. Euro im Jahr 2016 auf. Diese Programme binden allerdings beinahe 56 % aller für die Förderung bereitstehenden Haushaltsmittel. Die größten Posten sind dabei die Zuschüsse an Schulen in freier Trägerschaft (327 Mill. Euro) und der den Gemeinden zustehende Betreuungszuschuss des Landes an Kindertageseinrichtungen nach § 18 des Sächsischen Kindertagesstättengesetzes (SächsKitaG, 504 Mill. Euro). Die Klassifikation als „Fördermittel“ ist hier weniger überzeugend, da es sich im Kern um landeseigene Aufgaben handelt, die lediglich an Dritte übertragen wurden.

Tab. 3

Förderprogramme des Freistaates Sachsen nach Höhe des veranschlagten Haushaltsvolumens im Jahr 2016

	Haushaltsvolumen 2016 (in 1 000 Euro)					
	0 – 500	500 – 1 000	1 000 – 5 000	5 000 – 10 000	10 000 – 50 000	mehr als 50 000
Anzahl	48	23	68	22	46	8
davon:						
mit EU-Beteiligung	1	3	21	11	17	3
mit Bundesbeteiligung	5	3	5	2	10	4
nur Landesmittel	41	16	42	10	18	2
nachrichtlich: Fördermittelvolumen insgesamt	8 577	16 375	169 582	141 430	797 637	1 422 116
darunter:						
EU	141	2 115	52 971	61 650	255 170	49 001
Bund	220	1 030	4 976	5 048	94 668	273 731
Land	8 186	12 580	109 359	74 732	439 631	1 099 384

Quelle: SMF (2014), Berechnungen und Darstellung des ifo Instituts.

© ifo Institut

Bei einem Rückgang der Kofinanzierungsmittel der EU (bzw. des Bundes) wären insbesondere die reichlich dotierten Förderprogramme betroffen: 72 % der EU-Mittel entfallen auf Programme mit einem Fördervolumen von mehr als 10 Mill. Euro; bei den

Bundesmitteln sind es sogar mehr als 97 %. Bereits aus diesen Größenordnungen ist erkennbar, dass eine vollständige Substitution von Finanzierungsmitteln der EU (bzw. des Bundes) allein durch Verzicht auf geringer dotierte Programme des Freistaates selber kaum möglich ist.

GRUNDSÄTZE FÜR DIE VON EU UND BUND MITFINANZIERTEN FÖRDERPROGRAMME IM FREISTAAT SACHSEN

Im Bereich der von der EU (EFRE und ESF) bzw. dem Bund (insbesondere GRW) mitfinanzierten Programme ist eine Reihe rechtlicher Vorgaben zu beachten, die die Entscheidungsbefugnisse der Länder einschränken. Lediglich bei den allein aus Landesmitteln finanzierten Programmen kann die Politik die Förderschwerpunkte entsprechend ihrer politischen Prioritätensetzung frei bestimmen, solange dem nicht übergeordnete bundes- oder europarechtliche Vorgaben entgegenstehen. Aufgrund der wichtigen Bedeutung europa- und bundesrechtlicher Rahmenbedingungen fasst der nachfolgende Abschnitt die für die Beteiligung der EU bzw. des Bundes geltenden Regelungen zusammen und dokumentiert die für Sachsen geltenden Konkretisierungen.

ESI-Förderung

Für die von der EU kofinanzierten Förderprogramme gelten die Vorgaben der Verordnung (EU) Nr. 1303/2013 der Europäischen Union, die in den Operationellen Programmen (EFRE und ESF) für Sachsen konkretisiert wurden. Grundsätzlich sind die von der EU bereitgestellten Mittel so einzusetzen, dass damit die vom Europäischen Rat im Jahr 2010 beschlossene Strategie für „intelligentes, nachhaltiges und integratives Wachstum“ unterstützt wird. Als prioritäre Zielsetzungen werden dabei „Investitionen in Wachstum und Beschäftigung“ sowie die Verstärkung der „Europäischen territorialen Zusammenarbeit“ definiert.⁴⁰ Der Großteil der EU-Mittel (96,33 %) entfällt dabei auf das Ziel „Investitionen in Wachstum und Beschäftigung“ und wird nach den im Abschnitt 2.1 beschriebenen Kriterien auf die Mitgliedsstaaten verteilt.⁴¹

⁴⁰ Vgl. Art. 89 Abs. 2 Verordnung (EU) 1303/2013.

⁴¹ Vgl. Art. 92 Verordnung (EU) 1303/2013.

Wie die bereitstehenden Mittel zu verwenden sind, ist in Art. 9 der Verordnung (EU) 1303/2013 genauer definiert; danach können die bereitgestellten Mittel nur für elf „thematische Ziele“ verwendet werden (vgl. Tab. 4 und hierzu näher auch die Infoboxen 1 und 2 im Anhang).

Tab. 4
Thematische Ziele von EFRE und ESF

TZ 1	Stärkung von Forschung, technologischer Entwicklung und Innovation;
TZ 2	Verbesserung der Barrierefreiheit sowie der Nutzung und Qualität von IKT;
TZ 3	Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit von KMU;
TZ 4	Förderung der Bestrebungen zur Verringerung der CO ₂ -Emissionen in allen Branchen der Wirtschaft;
TZ 5	Förderung der Anpassung an den Klimawandel sowie der Risikoprävention und des Risikomanagements;
TZ 6	Erhaltung und Schutz der Umwelt sowie Förderung der Ressourceneffizienz;
TZ 7	Förderung von Nachhaltigkeit im Verkehr und Beseitigung von Engpässen in wichtigen Netzinfrastrukturen;
TZ 8	Förderung nachhaltiger und hochwertiger Beschäftigung und Unterstützung der Mobilität der Arbeitskräfte;
TZ 9	Förderung der sozialen Inklusion und Bekämpfung von Armut und jeglicher Diskriminierung;
TZ 10	Investitionen in Bildung, Ausbildung, und Berufsbildung für Kompetenzen und lebenslanges Lernen;
TZ 11	Verbesserung der institutionellen Kapazitäten von öffentlichen Behörden und Interessenträgern und der effizienten öffentlichen Verwaltung.

Quelle: Verordnung (EU) 1303/2013, Art. 9; Darstellung des ifo Instituts.

© ifo Institut

Alles in allem wird der größte Teil der EFRE-Mittel (2,09 Mrd. Euro in 2014 – 2020) in Sachsen für die Stärkung von Forschung und Innovation bzw. für die Förderung von kleinen und mittleren Unternehmen verwendet. Hierzu zählen Programme wie die Förderung von Kooperationen zwischen Unternehmen und Hochschulen/Forschungseinrichtungen oder die Förderung von Forschung und Entwicklung (FuE) für kleine und mittlere Unternehmen (KMU), die Existenzgründungsförderung in innovativen Bereichen bzw. die Innovations- und Absatzförderung für KMU und die Förderung der Digitalisierung. Des Weiteren werden Maßnahmen der nachhaltigen Stadtentwicklung gefördert (insgesamt 8,2 % der bereitgestellten EFRE-Mittel). Im insgesamt deutlich geringer dotierten ESF (0,66 Mrd. Euro in den Jahren 2014 – 2020) liegen die Förderungsschwerpunkte bei der Verbesserung der Arbeitsmarktchancen benachteiligter Gruppen am Arbeitsmarkt, insbesondere durch Qualifikations- und Weiterbildungsmaßnahmen.

Förderung des Bundes

Auch mit Blick auf eine Beteiligung des Bundes an Fördermaßnahmen der Länder sind eine Reihe rechtlicher Vorgaben zu beachten. Hier stellen insbesondere die grundgesetzlichen Bestimmungen zur gemeinsamen Finanzierung von Vorhaben (u. a. Beteiligung des Bundes an den Gemeinschaftsaufgaben nach Art. 91a⁴² und 91b⁴³ Grundgesetz (GG) bzw. Finanzhilfen zugunsten von „besonders bedeutsamen“ Investitionen der Länder nach Art. 104b GG) eine Beschränkung dar. Bei den Gemeinschaftsaufgaben, zum Teil aber auch bei den Finanzhilfen (z. B. bei der Städtebauförderung) werden dabei die Grundsätze der Förderung von Bund und Ländern gemeinsam festgelegt; die Umsetzung nach zum Teil eigenen Kriterien erfolgt jedoch allein durch die Länder.

Der größte Teil (33 %) der vom Bund bereitgestellten Mittel für Sachsen dient der Finanzierung der GRW-Förderung, die von Bund und Ländern jeweils hälftig finanziert wird. Die Gelder werden dabei zum einen für Investitionen in die lokale wirtschaftsnahe Infrastruktur (z. B. Erschließung von Gewerbegebieten) verwendet, zum anderen aber auch für die Unterstützung von unternehmerischen Investitionsvorhaben, sofern damit Dauerarbeitsplätze geschaffen oder zumindest gesichert werden. Im Einzelnen können beim Vorliegen der entsprechenden Voraussetzungen gefördert werden

- die Errichtung einer Betriebsstätte,
- der Ausbau der Kapazitäten einer bestehenden Betriebsstätte (nur KMU),
- die Diversifizierung der Produktion,
- die grundlegende Änderung des gesamten Produktionsverfahrens einer bestehenden Betriebsstätte (nur KMU),
- der Erwerb eines Betriebes, der stillgelegt oder von Stilllegung bedroht ist.

Die Investitionszuschüsse der GRW stellen aktuell das wichtigste Instrument der regionalen Wirtschaftsförderung dar, insbesondere für Ansiedlungs- und Erweiterungsinvestitionen. In Ausnahmefällen können über die GRW auch nicht-investive Vorhaben unterstützt werden.

⁴² Gemeinschaftsaufgaben „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ und „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes“

⁴³ Gemeinschaftliche Förderung von Wissenschaft, Forschung und Lehre im Falle überregionaler Bedeutung.

Für die Entwicklung des ländlichen Raumes ist darüber hinaus auch die Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes“ bedeutsam. Neben sektoral-spezifischen Maßnahmen i. e. S. (z. B. Förderung des ökologischen Landbaus, der Tierzucht oder der Wald- und Forstwirtschaft) können hier auch Maßnahmen zur ländlichen Entwicklung finanziert werden.

Zu nennen sind schließlich auch noch die vom Bund mitfinanzierten Programme der Städtebauförderung, die vor allem dazu dienen, die Herausforderungen des demographischen Wandels in den sächsischen Städten zu bewältigen.

2.3 Zwischenfazit

Die von der sächsischen Staatsregierung definierten und gegenwärtig geltenden Förderschwerpunkte wurden auf der Basis einer vorangehenden Stärken-Schwächen-Analyse der sächsischen Wirtschaft aufgestellt und sind insoweit gut begründet (vgl. ISW 2013). Sie decken sich auch mit aktuelleren Untersuchungen von anderer Seite zu den gegenwärtigen Herausforderungen für Sachsen, insbesondere mit Blick auf die Notwendigkeiten einer Stärkung der Innovationskraft und der Wettbewerbsfähigkeit der zumeist kleineren sächsischen Unternehmen.⁴⁴

Es ist allerdings offensichtlich, dass der Freistaat Sachsen seine überdurchschnittlich hohe Investitionsquote (2016: 16,9 %, westdeutsche Flächenländer: 8,6 %) kaum noch aufrechterhalten kann, wenn nach dem Jahr 2019 die Mittel aus dem Solidarpakt II nicht länger zur Verfügung stehen. Etwas Ähnliches gilt auch für die kofinanzierten Programme der Wirtschaftsförderung, da a priori unklar ist, wie viel Geld künftig noch von Bund und EU bereitgestellt wird. Eine Fortsetzung bislang durch EU und Bund kofinanzierter Programme würde den Einsatz zusätzlicher Landesmittel erfordern würde, wäre insoweit also mit einer zusätzlichen Finanzierungslast für den Landeshaushalt verbunden.

⁴⁴ Vgl. z. B. Ragnitz (2016a).

Bei Wegfall von besonderen Finanzierungsmitteln von Bund und EU müssen somit Investitionen und Maßnahmen der Wirtschaftsförderung grundsätzlich⁴⁵ aus den regulären (laufenden) Einnahmen (Steuern und Zuweisungen aus dem bundesstaatlichen Finanzausgleich)⁴⁶ finanziert werden und stehen damit in Konkurrenz zu allen anderen Ausgaben des Freistaates. Da ein Großteil der vom Freistaat zu erfüllenden Aufgaben durch Bundes- oder Landesgesetze vorgeschrieben ist, wird man also sämtliche verbleibenden disponiblen (freiwilligen) Aufgaben des Freistaates auf den Prüfstand stellen müssen, sofern es nicht gelingt, gegebenenfalls noch bestehende Effizienzsteigerungspotenziale zu nutzen. Letzten Endes ist es eine politische Entscheidung, wie die angesichts der exogen vorgegebenen Einnahmenspielräume notwendige Priorisierung auf der Ausgabenseite erfolgen soll.

Gerade mit Blick auf erfolgreiche (Förder-)Programme gilt dabei zu bedenken, dass ein abruptes Auslaufen zu einer Beeinträchtigung der Wachstumsbedingungen in Sachsen führen kann. Sich künftig verändernde Herausforderungen können zudem auch neuen Handlungsbedarf für die Förder- und Investitionspolitik generieren. Die folgenden Kapitel beschäftigen sich daher mit der Frage, wie die Position Sachsens einzuschätzen ist und welche Schlussfolgerungen hieraus für die Förderpolitik zu ziehen sind.

⁴⁵ Die Möglichkeit einer Verschuldung für investive Zwecke ist spätestens mit dem Inkrafttreten der grundgesetzlichen Schuldenbremse ab dem Jahr 2020 nicht mehr gegeben; in Sachsen ist ein Verschuldungsverbot ohnehin schon seit längerem verfassungsrechtlich festgeschrieben.

⁴⁶ Der bundesstaatliche Finanzausgleich führt zu einer weitgehenden Nivellierung der Finanzkraft (nicht aber der Steuerkraft) zwischen den Bundesländern. Sachsen wird (Landes- und Gemeindeebene zusammengenommen) nach Schätzungen des ifo Instituts auf der Basis des Bund-Länder-Kompromisses zur Neuregelung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen ab dem Jahre 2020 Pro-Kopf-Steuereinnahmen in Höhe von rund 95 % des Durchschnitts aller Flächenländer aufweisen.

3 Stärken und Schwächen der sächsischen Wirtschaftsstruktur

Die im Freistaat Sachsen verfolgten Förderstrategien haben mit dazu beigetragen, dass sich die sächsische Wirtschaft in den vergangenen 27 Jahren auf wichtigen Feldern positiv entwickelt hat. Dieses Kapitel stellt zunächst die gegenwärtige Position des Freistaates hinsichtlich ausgewählter Indikatoren des (wirtschaftlichen) Wohlstands und damit der Lebensqualität seiner Einwohner dar. Hierzu werden zunächst die maßgeblichen Charakteristika der sächsischen Wirtschafts-, Bevölkerungs- und Beschäftigtenstruktur herausgearbeitet. Aus diesen Charakteristika wird anschließend ein Stärken-Schwächen-Profil der sächsischen Wirtschaft abgeleitet. Sowohl der Ausgangspunkt als auch der Leitgedanke dieser Analyse sind hierbei die von der Europäischen Kommission definierten Ziele der EUROPA 2020-STRATEGIE:

- „75 % der Bevölkerung im Alter von 20 bis 64 Jahren sollten in Arbeit stehen.
- 3 % des BIP sollten für FuE aufgewendet werden.
- Die 20-20-20-Klimaschutz-/Energieziele sollten erreicht werden (einschließlich einer Erhöhung des Emissionsreduktionsziels auf 30 %, falls die entsprechenden Voraussetzungen erfüllt sind).⁴⁷
- Der Anteil der Schulabbrecher sollte auf unter 10 % abgesenkt werden, und mindestens 40 % der jüngeren Generation sollten einen Hochschulabschluss haben.
- Die Zahl der armutsgefährdeten Personen sollte um 20 Millionen sinken.“

In diesem Gutachten wird die Zielerreichung dieser durch ein Nationales Reformprogramm nochmals konkretisierten Ziele⁴⁸ überprüft sowie zusätzlich von den fünf bereits sehr konkret gefassten Zielen abstrahiert, um die Stärken und Schwächen der

⁴⁷ Die 20-20-20-Klimaschutzziele der EU sehen eine Reduktion der Treibhausgasemissionen von 20 % bis zum Jahr 2020 im Vergleich zum Jahr 1990 vor (ggf. gar 30 % je nach Voraussetzung). Mit der Energiestrategie soll primär eine wettbewerbsfähige, nachhaltige und sichere Energieversorgung sichergestellt werden; u. a. durch einen Energie-Binnenmarkt (u. a. durch Ausbau von Stromtrassen), Kooperation mit den Nachbarn (u. a. Energieabkommen mit Anrainern) und neue Technologien erreicht werden (vgl. Europäische Kommission 2011).

⁴⁸ Ausgehend von den Zielen der EUROPA 2020-STRATEGIE hat Deutschland in seinem Nationalen Reformprogramm (NRP) zum Teil konkretere Ziele gefasst. Ein Beispiel hierfür ist die Erwerbstätigenquote, die anstelle der von der EU vorgegebenen 75 % auf 77 % gesetzt wurde. Überdies wurden in das NRP abweichende Ziele aufgenommen. So wird in Deutschland beispielsweise anstelle der Reduktion der Zahl armutsgefährdeter Personen die Absenkung der Langzeitarbeitslosigkeit verfolgt (vgl. hierzu die nachfolgenden Abschnitte).

sächsischen Wirtschaft entlang der den fünf EUROPA 2020-ZIELEN zugrundeliegenden Dimensionen vertieft analysieren zu können:

- Wachstum und Beschäftigung,
- Forschung und Entwicklung,
- Energie und Emissionen,
- Bildung sowie
- Arbeitslosigkeit und Armut.

Auf diese Weise kann ein umfassendes Bild der sächsischen Wirtschaft vor dem Hintergrund der EU-seitig vorgegebenen Förderstrategien gezeichnet werden. Im Folgenden werden verschiedene Indikatoren dieser Ziele gemäß aktueller Daten für Sachsen analysiert und jeweils in Bezug zu den Werten in Westdeutschland bzw. zum europäischen Durchschnitt gesetzt. Dadurch wird der Stand der Entwicklung in Sachsen im Bezug zu den Vergleichsregionen bereits ersichtlich. Der Vergleich zu diesen Regionen soll sodann die Stärken und Schwächen der Wirtschaftsstruktur des Freistaates darlegen. Dabei sind die Unterschiede zu diesen Vergleichsregionen zentral, um mögliche Bedarfe für die zukünftige Förderpolitik abzuleiten. Die daraus gewonnenen Erkenntnisse bezüglich der Stärken und Schwächen der sächsischen Wirtschaft bilden den Ausgangspunkt der SWOT-Analyse.⁴⁹

3.1 Wachstum und Beschäftigung

WIRTSCHAFTLICHE ENTWICKLUNG

Als zusammenfassender Wohlstandsindikator wird zumeist das Bruttoinlandsprodukt (BIP) je Einwohner bzw. je Erwerbstätigen herangezogen – was insoweit berechtigt ist, als dass auch abgeleitete Größen wie die Löhne, die Einkommen oder die Steuerkraft letzten Endes von der Wirtschaftskraft abhängig sind. Der Erfolg der Wirtschaftspolitik wird daher häufig daran gemessen, wie weit die „Konvergenz“ der wirtschaftlich

⁴⁹ Den Operationellen Programmen des Freistaates Sachsens für die Verwendung von ESI-Mitteln liegt eine „Sozioökonomische Analyse“ (SÖA) zugrunde (vgl. ISW 2013), die auf der Basis ausgewählter Indikatoren und einer daraus abgeleiteten Analyse der Stärken und Schwächen (SWOT-Analyse) die spezifische Situation und die Entwicklungslinien in Bezug auf die wirtschaftliche Entwicklung und die einzelnen möglichen thematischen Ziele abbildet und Handlungsbedarfe aufzeigt. Mit der hier vorgenommenen Untersuchung werden Teile der SÖA aktualisiert; eine vollständige sozioökonomische Analyse, wie sie im Vorfeld der Erstellung der Operationellen Programme des Freistaates Sachsen erstellt worden ist, kann im Rahmen dieses Gutachtens nicht erarbeitet werden.

schwächeren Regionen in Ostdeutschland zu Westdeutschland (bzw. zum gesamtdeutschen Durchschnitt) inzwischen vorangekommen ist. Für eine Beurteilung der Entwicklung Sachsens ist jedoch die Unterscheidung der wirtschaftlichen Dynamik und des erreichten Wohlstandsniveaus von wesentlicher Bedeutung.

In der dynamischen Betrachtung seit der Wiedervereinigung im Jahr 1990 hat Sachsens Wirtschaft bei zahlreichen Indikatoren der wirtschaftlichen Leistungskraft gegenüber dem bundesdeutschen Durchschnitt deutlich aufgeholt. Nach einer zwischenzeitlichen Abkühlung der nach dem Jahr 1990 anfänglich starken Wirtschaftsentwicklung weist Sachsen seit mehreren Jahren wieder überdurchschnittlich hohe Wachstumsraten des BIP auf; gegenüber dem Jahr 2010 ist das reale BIP um 12 % gestiegen (Platz 4 aller Bundesländer). Die Neuansiedlung von zahlreichen Betriebsstätten und Niederlassungen führender Weltmarktkonzerne und die Modernisierung ganzer Industrien nach der Wiedervereinigung (z. B. Mikroelektronik in Dresden, Automobilbau in Zwickau und Leipzig, Maschinenbau in Chemnitz) trugen zu dieser positiven Entwicklung bei. Die im Vergleich zu den anderen ostdeutschen Ländern starke Dynamik der sächsischen Wirtschaft ist zweifellos eine der wesentlichen **Stärken** des Freistaates.

Diese Dynamik genügte jedoch nicht, um die immer noch bestehende Wohlstandslücke zu den westdeutschen Ländern zu schließen. So erwirtschaftete die sächsische Wirtschaft im Jahr 2015 ein BIP je Einwohner von knapp 28 000 Euro, dies sind 75 % des gesamtdeutschen Durchschnittswertes. Verglichen mit dem Durchschnitt der EU-28 erreicht Sachsen inzwischen einen Angleichungsstand von 92,7 %.⁵⁰ Dies wird insbesondere durch die vergleichsweise günstige Entwicklung in den Regionen Leipzig und Dresden getrieben, die damit bei Fortbestand der geltenden Regelungen nicht länger zu den Regionen Europas gehören werden, die von der EU bevorzugt unterstützt werden. Dies wiederum birgt das Risiko, dass eine weitere Konvergenz dieser beiden sächsischen Regionen hin zum westdeutschen Wohlstandsniveau erschwert wird.

Beim BIP je Erwerbstätigen bzw. je Arbeitsstunde der Erwerbstätigen ist die Konvergenz gegenüber dem gesamtdeutschen Durchschnitt mit 80 % bzw. 77 % demgegen-

⁵⁰ Ausgleichsgrad gemessen am BIP je Einwohner in Kaufkraftstandards (KKS) nach Eurostat.

über etwas weiter vorangekommen. Der höhere Angleichungsstand des BIP je Erwerbstätigen gegenüber dem BIP je Einwohner ist dabei Folge einer geringeren Erwerbstätigenquote in Sachsen und liegt sowohl in einem gegenüber dem gesamtdeutschen Wert höheren Anteil von Rentnern an der Bevölkerung als auch in einer höheren Arbeitslosigkeit in Sachsen begründet. Der höhere Angleichungsstand des BIP je Erwerbstätigen gegenüber dem BIP je Arbeitsstunde der Erwerbstätigen reflektiert die höhere durchschnittliche Arbeitszeit in Sachsen.

Die Lücke der gesamtwirtschaftlichen Leistungskraft schlägt sich auch in einer ähnlich hohen Lücke der Arbeitsentgelte der abhängig Beschäftigten nieder. Im Jahr 2015 beliefen sich die Bruttolöhne und -gehälter je Arbeitsstunde der Arbeitnehmer im Freistaat Sachsen auf durchschnittlich 19,92 Euro oder knapp 80 % des deutschen Durchschnittswertes. Die Bruttomonatsentgelte der vollzeitbeschäftigten sozialversicherungspflichtig Beschäftigten erreichten im Jahr 2015 gemessen am Median sogar nur einen Angleichungsstand von 75 %. Dabei ist die Lücke zum deutschen Durchschnitt weitgehend unabhängig von Alter oder auch vom Berufsabschluss der Beschäftigten. Lediglich bei den besonders jungen Beschäftigten im Alter von 15 bis 25 Jahren sowie den Beschäftigten mit Hochschulabschluss erreicht Sachsen etwa 80 %. Die Löhne und Gehälter in Sachsen liegen damit immer noch um ein Fünftel niedriger als im bundesweiten Durchschnitt. Trotz der wirtschaftlichen Stabilisierung der sächsischen Wirtschaft seit der Jahrtausendwende konnte eine weitere Konvergenz hin zum bundesdeutschen Durchschnitt weder in den Löhnen/Gehältern noch in der (Arbeits-)Produktivität erzielt werden. Dies beschränkt auch die Dynamik der Kaufkraftentwicklung in Sachsen.

Etwas höher ist hingegen der Angleichungsstand bei den verfügbaren Pro-Kopf-Einkommen der privaten Haushalte. Zwar sind außer den Einkünften aus unselbständiger Arbeit insbesondere auch die Gewinn- und Vermögenseinkommen in Sachsen niedriger als in Deutschland insgesamt. Dies wird aber im Durchschnitt der Bevölkerung durch die progressive Ausgestaltung des Einkommensteuertarifs und die Gewährung einkommensabhängiger Sozialtransfers zumindest zum Teil kompensiert. Unter Berücksichtigung von Steuern und Transferzahlungen beträgt der Angleichungsstand der verfügbaren Einkommen der privaten Haushalte je Einwohner deshalb bereits knapp 86 %. Noch etwas höher dürfte der Angleichungsstand bei den preisbereinigten verfügbaren Einkommen sein, da viele Güterpreise (insbesondere Mieten) in Sachsen niedriger sind als im Bundesdurchschnitt.

Die niedrigere Wirtschaftskraft und die niedrigeren Einkommen spiegeln sich auch in den (originären) Steuereinnahmen der öffentlichen Haushalte in Sachsen wider (Eck et al. 2015a). Insgesamt erreicht der Freistaat Sachsen nur gut die Hälfte der durchschnittlichen Steuerkraft in Deutschland, trotz eines kräftigen Aufholprozesses in den vergangenen zehn Jahren. So betrug das Steueraufkommen (vor Umsatzsteuerverteilung) in Sachsen im Jahr 2016 nach vorläufigen Berechnungen des Bundesministeriums der Finanzen (BMF) 1 126 Euro je Einwohner. Dies sind lediglich etwa 57 % des Bundesdurchschnitts; im Jahr 2006 waren es sogar nur 42 %. Infolgedessen erhält Sachsen erhebliche (horizontale und vertikale) Zuweisungen aus dem bundesstaatlichen Finanzausgleich, die zusammen mit weiteren Zahlungen von Bund und EU dazu führen, dass die bereinigten Pro-Kopf-Einnahmen des Freistaates (Länder und Kommunen zusammengenommen, Jahr 2015) sogar um 1,2 % über dem Durchschnitt aller Flächenländer liegen. Die anhaltend unterproportionale Wirtschafts- und Steuerkraft und damit die hohe „Transferabhängigkeit“ bleibt damit eine der wesentlichen **Schwächen** der sächsischen Wirtschaft. Dieser Schwäche steht jedoch aufgrund einer langfristig orientierten Finanzpolitik eine niedrige öffentliche Verschuldung, insbesondere des Landes, als **Stärke** gegenüber. Hierdurch ist auch die Zinslast deutlich geringer als in anderen Ländern und steht für anderweitige Ausgaben zur Verfügung.

WIRTSCHAFTSSTRUKTUR

Nach den massiven Umbrüchen in den 1990er Jahren hat sich inzwischen in Sachsen eine Wirtschaftsstruktur herausgebildet, die große Ähnlichkeiten mit Westdeutschland aufweist. Insgesamt zwei Drittel der gesamten Bruttowertschöpfung werden inzwischen im Dienstleistungssektor erwirtschaftet. Auf das Verarbeitende Gewerbe entfällt gut ein Fünftel der Bruttowertschöpfung, etwa 7,5 % auf das Baugewerbe. Nach dem weitgehenden Zusammenbruch der DDR-Industrie Anfang der 1990er Jahre wurde die durchaus erfolgreiche Re-Industrialisierung Sachsens während der letzten 25 Jahre stark durch die sächsische Förderpolitik und den erfolgreichen Einsatz von Landes-, Bundes- und EU-Mittel unterstützt.

Unterschiede ergeben sich jedoch, wenn man die Wirtschaftsbereiche stärker disaggregiert. So nehmen insbesondere das Gesundheits- und Sozialwesen, die öffentliche Verwaltung, der Bereich Erziehung und Unterricht sowie die Energiewirtschaft einen höheren Stellenwert ein als in Deutschland insgesamt. Demgegenüber bleiben die

Wertschöpfungsanteile insbesondere der Industrie, der höherwertigen Dienstleistungen sowie des Handels hinter dem deutschen Durchschnitt zurück. Der gesamtwirtschaftliche Rückstand zum bundesdeutschen Wohlstandsniveau ist insoweit teilweise auch auf die bestehende Wirtschaftsstruktur in Sachsen zurückzuführen (Kluge und Weber 2016).

Auch gemessen an den Erwerbstätigen zeigt sich eine deutliche Dominanz des Dienstleistungssektors. Knapp drei Viertel aller Erwerbstätigen im Freistaat sind in diesem Sektor tätig. Auf die Industrie entfallen etwa 17 %, auf das Baugewerbe etwa 8 % der Erwerbstätigen. Gegenüber Deutschland insgesamt ergeben sich damit leicht überdurchschnittliche Erwerbstätigenanteile im Baugewerbe, im Bereich der sonstigen wirtschaftlichen Dienstleistungen und im Gesundheits- und Sozialwesen. Unterdurchschnittliche Erwerbstätigenanteile sind insbesondere im Handel, bei den Finanz- und Versicherungsdienstleistern sowie im Bereich Information und Kommunikation zu beobachten. In den Bereichen Öffentliche Verwaltung sowie Erziehung und Unterricht sind die Erwerbstätigenanteile in Sachsen und Deutschland insgesamt hingegen nahezu gleich groß. Insbesondere in der Region Leipzig ist es überdies gelungen, auch höherwertige Dienstleistungsbranchen anzusiedeln.

Im Vergleich zu den übrigen ostdeutschen Bundesländern weist Sachsen nach der starken Deindustrialisierung in den 1990er Jahren inzwischen wieder einen verhältnismäßig hohen Industrialisierungsgrad auf. Innerhalb der Industrie dominieren Branchen wie der Fahrzeugbau und verschiedene Sparten der elektrotechnischen Industrie. Auch mit Blick auf die fünf wichtigsten Industriezweige innerhalb des Verarbeitenden Gewerbes unterscheidet sich Sachsen nicht stark von Deutschland insgesamt: Die Bereiche Herstellung von Nahrungs- und Futtermitteln, Herstellung von Metallerezeugnissen, Herstellung von Datenverarbeitungsgeräten, elektronischen und optischen Erzeugnissen, der Maschinenbau sowie die Herstellung von Kraftwagen und Kraftwagenteilen vereinen zusammen sowohl in Sachsen als auch in Deutschland insgesamt knapp 12 % aller sozialversicherungspflichtig Beschäftigten auf sich.

Nicht zuletzt aufgrund der bestehenden Wirtschaftsstruktur weist die sächsische Wirtschaft einen hohen Anteil gut ausgebildeter Fachkräfte auf. Im Juni 2016 besaßen 61 % aller sozialversicherungspflichtigen Beschäftigten mindestens einen zweijährigen Berufsabschluss, weitere 25 % einen Meister- oder Hochschulabschluss. In den

fünf Wirtschaftszweigen mit den größten Beschäftigungsanteilen in Sachsen – Baugewerbe, Einzelhandel, öffentliche Verwaltung, Erziehung und Unterricht und Gesundheitswesen –, die zusammen etwa 30 % der sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung im Freistaat auf sich vereinen, beläuft sich die Fachkräfteintensität auf insgesamt 94 %, in den o. g. fünf größten Industriezweigen auf 85 %. Damit unterscheidet sich die Fachkräfteintensität im Freistaat praktisch nicht von jener in Deutschland insgesamt.

Zusammenfassend lässt sich an dieser Stelle festhalten, dass in Sachsen insbesondere das Baugewerbe und das Gesundheits- und Sozialwesen sowohl hinsichtlich Bruttowertschöpfung als auch hinsichtlich der Erwerbstätigkeit von überdurchschnittlicher Bedeutung sind. Die höhere Relevanz des Gesundheits- und Sozialwesens dürfte wesentlich mit dem überdurchschnittlichen Anteil der älteren Bevölkerung in Sachsen zusammenhängen, woraus sich eine überdurchschnittlich hohe Nachfrage nach Gesundheitsleistungen ergibt. Demgegenüber spielen insbesondere die wertschöpfungsintensiven höherwertigen Dienstleistungen in Sachsen nur eine unterdurchschnittliche Rolle. Versicherungen, Banken oder Unternehmensberatungen sind meist nur mit nachgelagerten Zweigstellen in Sachsen vertreten. Insgesamt sind jedoch die Unterschiede zwischen Sachsen und dem Bundesdurchschnitt in der sektoralen Struktur sowie im Berufsprofil der Beschäftigten vergleichsweise gering.

Enorme Unterschiede zwischen Sachsen und dem gesamtdeutschen Durchschnitt bestehen indes im Hinblick auf Größenstruktur, Eigentümerschaft, Innovationstätigkeit sowie Exportausrichtung der Unternehmen. Trotz mancher Erfolge bei der Ansiedlung größerer Unternehmen bzw. von Betriebsstätten größerer Unternehmen im Vergleich zu den übrigen ostdeutschen Ländern ist die sächsische Wirtschaft unverändert von einer kleinteiligen Unternehmensstruktur geprägt. So ist im Vergleich zu Deutschland der Beschäftigungsanteil in größeren Betrieben und Unternehmen mit über 250 Beschäftigten nur halb so groß wie in Westdeutschland. Insbesondere gibt es kaum Großunternehmen in Sachsen, die kostenseitige Größenvorteile ausnutzen können. Dies trägt mit zu der geringeren betrieblichen Produktivität bei, welche negative Auswirkungen auch auf die Einkommen der Beschäftigten mit sich bringt.

Zudem ist die Kleinteiligkeit einer der Haupterklärungsgründe sowohl für die niedrige Forschungs- und Entwicklungsintensität im Wirtschaftssektor (FuE-Aufwendungen in

Relation zum BIP 2015: 1,2 % in Sachsen im Vergleich zu 2,0 % in Deutschland insgesamt) als auch für die geringere Exportneigung im Vergleich zum deutschen Durchschnitt. So ist die Exportquote des Verarbeitenden Gewerbes in Sachsen (2016: 40 %) wesentlich niedriger als in Deutschland insgesamt (2016: 49 %). Dabei ist allerdings zu berücksichtigen, dass konzerninterne Lieferungen auch dann nicht als Export erfasst werden, wenn diese vom Unternehmenshauptsitz aus ins Ausland verkauft werden. Die Exportindustrie Sachsens ist dabei stärker auf die osteuropäischen Märkte ausgerichtet. Diese Regionen gelten einerseits zwar als zukünftige Wachstumsmärkte, andererseits bestehen – insbesondere mit Blick auf Russland – auch große politische Unsicherheiten.

Die Unternehmenslandschaft in Sachsen ist stark von schwach-innovativen und arbeitsintensiven Zulieferfirmen geprägt (sog. Lohnfertiger bzw. spezialisierte Zulieferer). Diese Unternehmen stehen unter einem erhöhten Margendruck, insbesondere durch die Konkurrenz aus dem Ausland. Die vergleichsweise wenigen größeren Betriebe befinden sich außerdem überwiegend im Besitz westdeutscher oder ausländischer Konzerne, was zu einer eher nachgelagerten Position in der Wertschöpfungskette führt. Dies kann sich auf die qualitative Zusammensetzung des Arbeitsplatzangebots, aber möglicherweise auch auf die weitere Entwicklung dieser Betriebsstätten negativ auswirken. Dieser Befund gilt auch für den Dienstleistungssektor. Insgesamt sind die anhaltende Kleinteiligkeit der sächsischen Wirtschaft, die mit einer Orientierung auf nachgelagerte Produktionstätigkeiten in der Wertschöpfungskette, mit geringen Innovations- und FuE-Aktivitäten sowie mit einer vergleichsweise schwachen Exportorientierung einhergeht, sowie das Fehlen von wertschöpfungsintensiven höherwertigen Dienstleistungsunternehmen die wesentlichen **Schwächen** der sächsischen Wirtschaftsstruktur.

ERWERBSTÄTIGKEIT UND BESCHÄFTIGUNG

Im Bereich der Erwerbstätigkeit bzw. Beschäftigung definiert die EUROPA 2020-STRATEGIE drei konkrete Kennziffern: die Gesamtbeschäftigungsquote, die Frauenbeschäftigungsquote sowie die Beschäftigungsquote älterer Arbeitskräfte (vgl. Tab. 5).⁵¹ Die

⁵¹ Detaillierte Quellenangaben zu den hier und nachfolgend verwendeten Daten aus Eurostat werden im Literaturverzeichnis aufgelistet.

Gesamtbeschäftigungsquote der 20- bis 64-Jährigen soll bis zum Jahr 2020 bei mindestens 77 % liegen. Diesen Wert hat Sachsen zum Ausgangszeitpunkt 2012 noch leicht unterschritten (76,1 %). Seither hat sich die Beschäftigungsquote jedoch positiv entwickelt und übertrifft mittlerweile den Zielwert. Die Frauenbeschäftigungsquote, sowie auch die Beschäftigungsquote älterer Arbeitskräfte (50 bis 64 Jahre), welche mindestens 73 % bzw. 60 % bis zum Jahr 2020 betragen sollten, wurden schon zum Ausgangszeitpunkt leicht überschritten. Beide Kennzahlen haben sich seither weiter positiv entwickelt und liegen schon heute deutlich über den Zielwerten.

Tab. 5
Europa 2020-Zielerreichung im Bereich Erwerbstätigkeit und Beschäftigung (in %)

Kennzahl	Ausgangssituation Sachsen 2012	Stand Sachsen 2013	Stand Sachsen 2014	Stand Sachsen 2015	Stand Sachsen 2016	Ziel Deutschland 2020
Gesamtbeschäftigungsquote (20–64 Jahre)	76,1	77,3	77,8	78,4	79,8	77,0
Frauenbeschäftigungsquote (20–64 Jahre)	73,4	74,7	75,3	76,3	77,5	73,0
Beschäftigungsquote älterer Arbeitskräfte (55–64 Jahre)	60,3	62,8	66,1	67,4	68,7	60,0

Quelle: SMWA (2014b), Eurostat, Berechnungen und Darstellung des ifo Instituts.

© ifo Institut

Herausragende **Stärken** weist Sachsen derzeit mit Blick auf die Struktur seiner Beschäftigten auf. Erstens sind die sozialversicherungspflichtig Beschäftigten im Freistaat Sachsen überdurchschnittlich gut ausgebildet. Insgesamt 70 % der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten im Freistaat verfügten im Jahr 2016 über einen anerkannten Berufsabschluss, weitere 17 % über einen Hochschulabschluss. In Deutschland insgesamt beliefen sich die Anteile auf nur 63 % bzw. 15 %; allerdings ist in Deutschland auch von mehr als jedem zehnten Beschäftigten der Berufsabschluss nicht bekannt. In Sachsen ist der Anteil von Beschäftigten mit Hochschulabschluss wenig überraschend in den kreisfreien Städten Dresden, Leipzig und Chemnitz besonders hoch. Der Anteil von Beschäftigten ohne Berufsabschluss variiert hingegen zwischen den einzelnen Landkreisen und kreisfreien Städten nur geringfügig.

Zweitens besteht wie gezeigt eine Stärke im Beschäftigungsgrad älterer Arbeitnehmer und von Frauen, der in Sachsen weit über dem westdeutschen Niveau und auch weit

über den von der Europäischen Union formulierten Zielgrößen liegt. Die „Feminisierung“ der Arbeitswelt, einer der später zu diskutierenden Megatrends der künftigen Entwicklung, ist demnach in Sachsen schon weiter fortgeschritten als im Westen Deutschlands.

Den beschriebenen Stärken stehen indes zwei wesentliche **Schwächen** auf dem Gebiet der Erwerbstätigkeit gegenüber. Erstens ist das Durchschnittsalter der Beschäftigten in Sachsen überdurchschnittlich hoch; Folge der demographischen Verwerfungen insbesondere in den frühen 1990er Jahren. Da es an Arbeitskräften im jungen und mittleren Alter fehlt, beschäftigen die Unternehmen vergleichsweise viele ältere Arbeitnehmer, was zum Teil die hohe Beschäftigungsquote der älteren Arbeitskräfte in Sachsen erklärt. Derzeit sind 35 % aller sozialversicherungspflichtig Beschäftigten 50 Jahre und älter; gut jeder Fünfte ist älter als 55 Jahre. Besonders hoch ist der Anteil älterer Beschäftigter mit je 39 % im Vogtlandkreis und im Landkreis Görlitz. Vergleichsweise niedrig ist dieser Anteil mit je 30 % demgegenüber in den kreisfreien Städten Dresden und Leipzig, die verstärkt vom Zuzug junger Menschen profitieren konnten. Diese Altersstruktur birgt jedoch negative Konsequenzen im Bereich Unternehmens- und Jobnachfolge sowie möglicherweise auch für die Produktivität. Zweitens führt die bereits beschriebene eher kleinteilige Unternehmensstruktur in Sachsen dazu, dass unternehmensinterne Karriereaufstiege kaum möglich sind. Für ambitionierte Berufseinsteiger sind die hiesigen Unternehmen mit Ausnahme der wenigen Großunternehmen nicht zuletzt auch deswegen häufig weniger attraktiv.

BEVÖLKERUNGSENTWICKLUNG

Die Bevölkerungszahl in Sachsen ist seit dem Jahr 2010 relativ konstant. Der Bevölkerungsrückgang, der nach der Wiedervereinigung einsetzte, konnte somit zumindest vorläufig gestoppt werden, vor allem aufgrund von Zuwanderungen aus anderen Bundesländern (sowie aktuell aus dem Ausland). Insbesondere die Bevölkerungsentwicklung in den sächsischen Großstädten ist sehr dynamisch. Die Ballungszentren ziehen junge und gutausgebildete Menschen an. Das Durchschnittsalter der Bevölkerung liegt in den sächsischen Großstädten daher unter dem gesamtdeutschen Durchschnitt. Diese Entwicklung der sächsischen Agglomerationen ist auch deswegen positiv und als **Stärke** zu bewerten, da die Bevölkerungsentwicklung ein guter Indikator

für die Lebensqualität in Sachsen und seinen Regionen sowie für wirtschaftliche Attraktivität und Leistungsfähigkeit ist. Allerdings geht der Bevölkerungszuwachs in den Großstädten zum Teil auch auf einen Zuzug aus den peripheren Regionen Sachsens zurück, sodass die Bevölkerungsschrumpfung dort eher noch verstärkt wird.

Trotz des leichten Anstiegs der Bevölkerungszahlen seit dem Jahr 2010 ist in den kommenden Jahren nicht von einem weiteren Bevölkerungswachstum in Sachsen auszugehen. Die aktuelle Bevölkerungsvorausberechnung des Statistischen Landesamtes geht selbst in ihrer optimistischen Variante von einem Bevölkerungsrückgang auf weniger als 4 Mill. Einwohner im Jahr 2030 aus. Lediglich für die kreisfreien Städte Dresden und Leipzig wird noch eine Zunahme der Bevölkerung gegenüber dem heutigen Stand erwartet. Auch im Vergleich zu Gesamtdeutschland war die Bevölkerungszunahme in den letzten Jahren eher unterdurchschnittlich. Ein Großteil der Zuwanderer kommt aus Gründen der Ausbildung (insbesondere Studium) nach Sachsen, ein Teil davon verlässt den Freistaat nach bestandener Prüfung wieder. Neben Studienanfängern ist der positive Wanderungssaldo zudem auch auf den Zuzug von Rentnern zurückzuführen – teilweise handelt es sich dabei um Personen, welche den Freistaat nach der Wende verlassen haben und mit Erreichen des Rentenalters wieder zurückkehren. Diese Zuzügler können zwar die Nachfrage nach Wohnraum und Konsumgütern in Sachsen stimulieren, zum Zuwachs des Arbeitskräftepotenzials tragen sie aber nicht oder nur in geringem Maße bei.

Eine besondere Herausforderung in Bezug auf die künftige Entwicklung der sächsischen Wirtschaft stellt die Alterung der Bevölkerung im Zuge des demographischen Wandels dar. Während die Bevölkerungszahlen in Sachsen und seinen Kreisen verglichen mit dem Stand der letzten fünf Jahre fast überall relativ konstant geblieben sind, hat sich die Altersstruktur deutlich hin zu den älteren Kohorten verschoben. Im Jahr 2015 betrug der Altenquotient⁵² in Sachsen etwa 38,3 % (2010: 35,9 %), in Deutschland hingegen blieb dieser mit 29,7 % gegenüber dem Jahr 2010 nahezu konstant. Der Altenquotient ist dabei ausnahmslos in allen Kreisen des Freistaates gestiegen. Besonders stark betroffen hiervon sind der Vogtlandkreis (Altenquotient 45,4 %) sowie die Landkreise Görlitz (45,1 %) und Zwickau (44,1 %). Im Jahr 2010 lag der Altenquoti-

⁵² Der Altenquotient ist das Verhältnis der Bevölkerung ab 65 Jahren relativ zur erwerbsfähigen Bevölkerung im Alter zwischen 15 und 64 Jahren.

ent in den genannten Kreisen im Schnitt lediglich bei etwa 40 %. Weniger stark betroffen von der Alterung sind hingegen die Städte Dresden (30,4 %) und Leipzig (28,8 %). Infolge des Anstiegs der jungen und älteren Bevölkerung geht der Anteil der Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter spiegelbildlich besonders stark zurück. Dies stellt eine wesentliche **Schwäche** der sächsischen Wirtschaft dar.

Gleichzeitig steigen gerade in den großen Städten Sachsens infolge eines demographischen „Echoeffekts“ auch die Geburten und die Zahl der Kinder wieder an. Dies führt zu der paradoxen Entwicklung, dass Sachsen zugleich älter und jünger wird. Dieses „demographische Zwischenhoch“ wird indes bereits zu Beginn der 2020er Jahre wieder beendet sein.⁵³

REGIONALE UNGLEICHHEITEN

Innerhalb des Freistaates bestehen spürbare regionale Ungleichheiten. Während die großen Städte und ihre Ballungsräume ihre Bevölkerungszahl in den letzten Jahren stabilisieren oder gar steigern konnten, schrumpfen periphere Regionen weiter. Dies spiegelt sich auch in der Wirtschaftskraft der einzelnen Regionen wider. Innerhalb Sachsens sind die Wirtschaftskraftunterschiede beträchtlich (wenngleich weniger stark als in vielen anderen Bundesländern): Das höchste BIP je Erwerbstätigen (die Ermittlung des BIP je Einwohner ist auf kleinräumiger Ebene wegen der Verzerrung durch Pendlerverflechtungen nicht sinnvoll) wird im Landkreis Leipzig mit 110,5 % des sächsischen Durchschnitts erzielt, der geringste Wert ergibt sich im Erzgebirgskreis mit 87,1 %. Verglichen mit den EU-28 besteht ein vergleichsweise hoher Angleichungsgrad Sachsens bezogen auf das BIP je Erwerbstätigen in den Direktionsbezirken Dresden (84,8 %) und Leipzig (88,2 %); für die Region Chemnitz ist hingegen ein stärkerer Aufholbedarf zu konstatieren (Angleichungsgrad zum EU-Durchschnitt: 80,3 %).⁵⁴ Insgesamt sind jedoch die Ungleichheiten innerhalb Sachsens gegenwärtig deutlich geringer ausgeprägt als in vielen anderen Bundesländern, zum Beispiel in Brandenburg

⁵³ Die zurzeit hohen absoluten Geburtenraten sind maßgeblich durch die hohen Geburtenraten von Eltern getrieben, welche noch in den relativ geburtenstarken Jahrgängen von vor der Wiedervereinigung geboren wurden. Diese Gruppe von potenziellen Eltern wird aber ab 2020 kleiner werden, womit tendenziell auch die absoluten Geburtenzahlen wieder sinken dürften.

⁵⁴ Beim BIP je Einwohner erreicht die Region Leipzig inzwischen sogar ein über dem EU-Durchschnitt liegendes Niveau; die Region Dresden liegt knapp darunter; vgl. auch den Teilabschnitt „EU-Förderung“ in Abschnitt 2.1.

(Berliner „Speckgürtel“ versus Teile der Lausitz oder der Uckermark), in Rheinland-Pfalz (Rheinhessen versus Hunsrück oder Eifel) oder in Bayern (Großraum München versus Bayerischer Wald). Dies reduziert den Bedarf an Ausgleichsmaßnahmen innerhalb des Landes, was als **Stärke** Sachsens charakterisiert werden kann.

INFRASTRUKTUR

Auch im Bereich der Infrastruktur bestehen Stärken und Schwächen. Insgesamt kann die bestehende Ausstattung mit infrastrukturellen Einrichtungen wie Flughäfen oder Autobahnen in Sachsen als exzellent und damit als **Stärke** betrachtet werden. Die internationale Erreichbarkeit von Dresden und Leipzig ist über die Fluganbindung an internationale Drehkreuze gegeben; darüber hinaus sind auch die Flughäfen in Berlin und Prag in kurzer Frist erreichbar. Mit der Eröffnung der Schnellbahnstrecke Berlin-München über Leipzig ist zumindest der Westteil Sachsens auch sehr gut in das nationale und internationale Bahnnetz angebunden. Die Erreichbarkeit insbesondere von peripheren sächsischen Regionen mit öffentlichen Verkehrsmitteln ist allerdings nach wie vor eher schlecht. Regionale Zentren wie Görlitz oder Chemnitz sind nur unzureichend (oder gar nicht) an das deutsche Schnellbahnnetz angeschlossen. Zudem ist eine Fertigstellung der Schnellbahnstrecke Prag-Dresden-Berlin erst für die 2030er Jahre vorgesehen. Auch ungünstige Bahnverbindungen zwischen den Wirtschaftsstandorten in Sachsen und jenen in Tschechien und Polen verhindern eine verstärkte grenzüberschreitende Zusammenarbeit. Hier sind also **Schwächen** Sachsens erkennbar.

Darüber hinaus ist die Verfügbarkeit schneller Internetzugänge in weiten Teilen Deutschlands und Sachsens unzureichend; dies gilt insbesondere für die ländlichen Gebiete. So haben im Jahr 2017 lediglich 42 % aller deutschen Betriebe mit über 10 Beschäftigten einen schnellen Internetzugang (mindestens 30 Mbit/Sek). Damit liegt Deutschland weit abgeschlagen hinter den Spitzenreitern Dänemark (73 %) und den Niederlanden (65 %) (vgl. Statistisches Bundesamt 2018). Sachsen liegt selbst, gemessen am deutschlandweiten Durchschnitt weit im Hintertreffen (vgl. SMI 2015). Der Freistaat Sachsen hat deswegen eine Digitalisierungsstrategie auf den Weg gebracht, in deren Rahmen in 15 Handlungsfeldern 106 konkrete Maßnahmen umgesetzt werden sollen. Im Zusammenwirken zwischen staatlichen und privaten Akteuren soll damit die Digitalisierung Sachsens vorangetrieben werden, wobei es neben dem Ziel der

Schaffung einer flächendeckend verfügbaren, leistungsfähigen und nachhaltigen digitalen Infrastruktur auch um ein verstärktes Angebot an digitalen Diensten sowie einem möglichst hohen Grad an Innovationen in diesem Bereich geht (vgl. SMWA 2017). Dennoch dürfte es insbesondere für die ländlichen Regionen trotz aller Anstrengungen (SMUL 2018) noch einige Zeit dauern, bis Unternehmen und Bürger Zugang zu ausreichend Datenvolumen haben. Die mangelnde Verfügbarkeit von Breitbandinternet ist insoweit aktuell noch eine **Schwäche** des Standorts Sachsen. Insbesondere Unternehmen drohen dadurch von neuen Technologien und neuen Märkten abgehängt zu werden.

3.2 Forschung und Entwicklung

Ein Ziel der EUROPA 2020-STRATEGIE ist die Erhöhung der Ausgaben für Forschung und Entwicklung (FuE). Das Kernziel für Deutschland bis zum Jahr 2020 beträgt 3,0 % für die gesamten FuE-Ausgaben und 2,0 % für die Ausgaben der Wirtschaft. Aktuell stagnieren die Gesamtausgaben für FuE in Sachsen knapp unter dem Zielwert von 3,0 % des BIP (vgl. Tab. 6).

Tab. 6
Europa 2020-Zielerreichung im Bereich Forschung und Entwicklung (in % des BIP)

Kennzahl	2011	2013	2015	Ziel Deutschland 2020
FuE-Ausgaben	2,80	2,67	2,73	3,0
FuE-Ausgaben der Wirtschaft	1,20	1,12	1,19	2,0

Quelle: Stifterverband (2017) und Statistisches Bundesamt (2017),
Darstellung des ifo Instituts.

© ifo Institut

In aggregierter Betrachtung liegt die Intensität der FuE⁵⁵ in Sachsen bei ca. 2,7 % (Ausgaben für 2013 und 2015) und damit nur leicht unterhalb des gesamtdeutschen Durchschnitts (2,9 %) – in der EU insgesamt wird sogar nur ein Wert von 2,0 % des BIP erreicht. Darüber hinaus unterscheiden sich die FuE-Ausgaben innerhalb Sachsens merklich. Während die Forschungsintensität im Regierungsbezirk Dresden mit 4,0 %

⁵⁵ Die FuE-Intensität wird gemessen am Anteil der FuE-Ausgaben relativ zum jeweiligen BIP.

des BIP stark über dem deutschen Mittel liegt, bleiben die Regierungsbezirke Chemnitz und Leipzig deutlich dahinter zurück (jeweils etwa 1,9 % des entsprechenden BIP).

Eine hohe Innovationskraft weist Sachsen dabei insbesondere im öffentlichen Bereich auf – die Forschungsaufwendungen des Sektors Staat (einschließlich privater Institutionen ohne Erwerbzweck) sowie der Hochschulen Sachsens belaufen sich zusammengekommen auf leicht mehr als 1,5 % des BIP (Deutschland insgesamt: 0,9 %). Öffentliche FuE-Aufwendungen stellen eine **Stärke** Sachsens dar.

In der privaten Wirtschaft besteht demgegenüber jedoch noch ein deutlicher Aufholbedarf: Im gesamtdeutschen Mittel wurden im Jahr 2015 67 % der FuE-Ausgaben bzw. 2,0 % des BIP durch den Sektor „Wirtschaft“ getätigt. In Sachsen waren es lediglich 43 % der FuE-Ausgaben bzw. knapp 1,2 % des BIP (vgl. Tab. 6) – relativ zum BIP damit genauso viel wie im Jahr 2011. Die FuE-Ausgaben der Wirtschaft liegen damit noch deutlich unter dem EU-Ziel von 2,0 % des BIP. Auch wenn bislang keine aktuelleren Daten vorliegen, lässt die geringe Dynamik privatwirtschaftlich erbrachter FuE-Ausgaben seit dem Jahr 2011 nicht erwarten, dass seither eine weitere Annäherung an das 2,0-%-Ziel erreicht werden konnte, zumal auch das BIP seither überdurchschnittlich gestiegen ist.

Die geringe Forschungsintensität der Wirtschaft steht dabei in engem Zusammenhang mit der „Kleinteiligkeit“ der sächsischen Wirtschaft, da Forschung und Innovation eine Domäne von größeren Unternehmen sind. Eine Rolle dürfte aber auch spielen, dass gerade in der Industrie häufig Tochterunternehmen von westdeutschen oder ausländischen Konzernen dominieren, deren FuE-Tätigkeiten am jeweiligen Unternehmenshauptsitz angesiedelt sind. Neben der Kleinteiligkeit ist die geringe Forschungsintensität insoweit auch mit der Zulieferfunktion vieler sächsischer Unternehmen innerhalb konzerninterner Wertschöpfungsketten zu erklären („verlängerte Werkbänke“). Die niedrige FuE-Intensität im Privatsektor ist unverändert eine der wesentlichen **Schwächen** der sächsischen Wirtschaft.

Die unterschiedliche Verteilung der FuE-Intensität auf Staat und Wirtschaft findet sich auch im Personaleinsatz in den jeweiligen Sektoren wieder. So liegt der Personaleinsatz für FuE in Sachsen im öffentlichen Bereich mit 82,2 Vollzeitäquivalenten (VZÄ) je

10 000 Erwerbstätige deutlich über dem gesamtdeutschen Durchschnitt (53,9 VZÄ).⁵⁶ In der privaten Wirtschaft liegt der Personaleinsatz demgegenüber mit 53,2 VZÄ weit unter dem deutschen Mittel von insgesamt 85,1 VZÄ.

Die genannten Schwächen in der Forschung der sächsischen Wirtschaft spiegeln sich schließlich auch in den Patentanmeldungen Sachsens wider. Die sächsischen Patentanmeldungen machen derzeit rund 2 % aller Anmeldungen beim Deutschen Patentamt aus. Die absolute Zahl der Patente ist in den letzten fünf Jahren dabei um etwa 5 % p. a. auf 810 Patente im Jahr 2016 geschrumpft. Bezogen auf die Einwohnerzahl relativiert sich das Bild allerdings ein wenig. Zwar weist Sachsen mit 20 Patenten je 100 000 Einwohner nur ein Drittel des deutschen Durchschnitts auf. Zu berücksichtigen ist aber, dass der Bundesdurchschnitt vornehmlich durch die patentstärksten Länder Bayern und Baden-Württemberg getrieben ist. Im Vergleich zu den übrigen deutschen Bundesländern liegt Sachsen in etwa im Mittelfeld. Dabei zählen die Bereiche „Elektrische Maschinen und Geräte, elektrische Energie“ (68 Patente), die „Messtechnik“ (56 Patente) sowie die „Sonstigen Sondermaschinen“ (53 Patente) zu den führenden Technologiefeldern im Jahr 2016. Dies entspricht in etwa dem gesamtdeutschen Bild, wonach vornehmlich im Bereich des Maschinenbaus die meisten Patente angemeldet werden. Aufgrund seiner Industriestruktur verfügt Sachsen daher über höhere Potenziale für eine verstärkte FuE-Tätigkeit, insbesondere im Vergleich zu anderen ostdeutschen Ländern – eine **Stärke** der sächsischen Wirtschaft.

3.3 Energie und Emissionen

Das Nationale Reformprogramm für Deutschland sieht im Bereich Energie und Emissionen drei maßgebliche Kernziele vor, die bis zum Jahr 2020 erfüllt werden sollen: eine Reduktion der CO₂-Emissionen um 40 % gegenüber dem Jahr 1990, eine Ausweitung des Anteils erneuerbarer Energien am Primärverbrauch auf 18 % und eine Steigerung der Energieeffizienz von 20 % gegenüber dem Jahr 2010.

Gemessen an der Erhebung der Umweltökonomischen Gesamtrechnung der Länder (UGRdL) schneidet Sachsen bei diesen Kennziffern bereits relativ gut ab (vgl. Tab. 7).

⁵⁶ Dabei entfallen allein auf die sächsischen Hochschulen 45,7 VZÄ; im deutschen Mittel wird mit 30,7 VZÄ deutlich weniger Personal im Hochschulbereich beschäftigt.

Bereits vor Beginn der laufenden EFRE-Förderperiode hatte Sachsen das CO₂-Reduktionsziel unterschritten. Nach Zahlen der Statistischen Ämter des Bundes und der Länder betrug im Jahr 2010 der CO₂-Ausstoß in CO₂-Äquivalenten nur 51,7 % des Niveaus des Jahres 1990. Dies war jedoch hauptsächlich auf den Strukturwandel in den frühen 1990er-Jahren zurückzuführen. Spätestens seit dem Jahr 2005 stagnieren die Emissionswerte und stiegen bis zum Jahr 2013 wieder leicht auf 53,2 % des Niveaus des Jahres 1990. Dennoch liegen diese Werte weiterhin deutlich über der deutschlandweiten angestrebten Reduktion der CO₂-Emissionen um 40 % von 1990 bis zum Jahr 2020.

Tab. 7
Europa 2020-Zielerreichung im Bereich Energie und Emissionen

Kennzahl/Quelle	Ausgangsjahr	2010	2011	2012	2013	2014	Ziel Deutschland 2020
Treibhausgase in CO ₂ , % von Basisjahr (lt. UGRdL)	1990	51,8	50,0	51,7	53,8	-	60,0
Erneuerbare Energien, % des Primärverbrauch (lt. UGRdL)	2010	7,5	7,9	8,1	8,5	8,7	18,0
Energieeffizienz (preisb. Euro/Gj), % von Basisjahr (lt. UGRdL)	2008	98,2	106,4	106,1	103,5	107,7	+20,0

Quelle: SMWA (2014a), Berechnungen und Darstellung des ifo Instituts.

© ifo Institut

Der Anteil erneuerbarer Energien am Primärverbrauch entwickelt sich zwar auch in Sachsen positiv, befindet sich aber aktuell weit unter dem Zielwert für das Jahr 2020 von 18 %. Zwischen den Jahren 2010 und 2014 wuchs deren Anteil kontinuierlich um durchschnittlich 0,3 Prozentpunkte pro Jahr von 7,5 % auf 8,7 %. Bei der angestrebten Verbesserung der Energieeffizienz zeigt sich ein positiver Trend in den letzten Jahren. Gegenüber dem Basisjahr 2008 hat sich die Energieeffizienz bis zum Jahr 2014 um 7,7 % verbessert, was aber hauptsächlich einem sprunghaften Anstieg im Jahr 2011 zu verdanken ist. Damit bewegen sich diese Werte noch im Zielkorridor der angestrebten Steigerung der Energieeffizienz um 20 % bis zum Jahr 2020. Insgesamt sind vor dem Hintergrund der EUROPA 2020-ZIELE die jeweils kontinuierliche Erhöhung des Anteils erneuerbarer Energien am Primärverbrauch sowie die Steigerung der Energieeffizienz

fizienz als **Stärke** der sächsischen Wirtschaft zu bewerten, die Stagnation der Kennziffern zu den Treibhausgasemissionen stellt nach den Maßstäben des Nationalen Reformprogramms dagegen eher eine **Schwäche** dar.

3.4 Bildung

Hinsichtlich der Bildungsstruktur der Bevölkerung weist Sachsen eine Reihe von Vorteilen auf. Lediglich 1,5 % der sächsischen Bevölkerung ab 15 Jahren verfügen über keinen allgemeinen Schulabschluss, was merklich unter dem gesamtdeutschen Anteil von etwa 3,7 % liegt.⁵⁷ Gleichzeitig ist der Anteil der Bevölkerung mit einer allgemeinen Fachhochschul- bzw. Hochschulreife in Sachsen verglichen mit dem Bevölkerungsanteil in Deutschland insgesamt geringer (Sachsen: 25,9 %; Deutschland: 29,5 %). Der Anteil der sächsischen Schulabsolventen mit einer allgemeinen Hochschulreife liegt mit 32,7 % etwas unter dem Vergleichswert für Deutschland insgesamt (34 %). Auf Kreisebene können insbesondere die Städte Chemnitz (36,4 %), Leipzig (39,2 %) und Dresden (40,1 %) jedoch einen überdurchschnittlichen Anteil an Absolventen mit allgemeiner Hochschulreife aufweisen.

Ein positives Bild zeigt sich auch im Bereich der beruflichen Bildung. Im gesamtdeutschen Vergleich hat ein deutlich höherer Anteil der sächsischen Bevölkerung einen beruflichen Schulabschluss erworben. So haben in Sachsen etwa 86,7 % der Bevölkerung über 15 Jahren einen beruflichen Abschluss, während der Anteil in Deutschland nur rund 74,2 % beträgt. Mehr als die Hälfte der Bevölkerung in Sachsen hat eine Lehre bzw. eine duale Schulausbildung abgeschlossen. Im gesamtdeutschen Mittel ist es etwas weniger als die Hälfte aller Personen über 15 Jahre. Der Anteil der Bevölkerung mit einem akademischen Abschluss liegt in Sachsen mit rund 15 % etwa auf dem gesamtdeutschen Niveau. Die Bildungsabschlüsse der derzeitigen Schulabgänger lassen erwarten, dass der Freistaat Sachsen auch künftig eine überdurchschnittlich gut ausgebildete Bevölkerung aufweisen wird. Verglichen mit Deutschland insgesamt (43,7 %) hat ein höherer Anteil der Schulabgänger in Sachsen (50 %) im Jahr 2015 einen mittleren Bildungsabschluss erworben. Der Anteil der Schulabsolventen mit einem Hauptschulabschluss liegt mit 8,8 % in Sachsen nur bei ungefähr der Hälfte des

⁵⁷ Nicht einbezogen sind dabei die Schüler, die sich noch in schulischer Ausbildung befinden. In der betrachteten Alterskohorte liegen die Bevölkerungsanteile der Schüler in allgemeinbildender Schulausbildung in Sachsen etwa bei 2,4 % und in Deutschland bei rund 3,6 %.

gesamtdeutschen Wertes. Die starke Rolle der beruflichen Bildung in Sachsen ist eine wesentliche **Stärke**.

Vergleichsweise hoch ist jedoch die Zahl der sächsischen Schulabbrecher, die nach Angaben des Statistischen Landesamtes mit 8,3 % unverändert über dem gesamtdeutschen Mittel (5,6 %) liegt (vgl. Tab. 8).⁵⁸ In nahezu allen Kreisen des Freistaates Sachsen bewegen sich die Abbrecherquoten um den Landesdurchschnitt. Lediglich in Meißen (5,6 %) und im Vogtlandkreis (6,2 %) sind die Werte etwas geringer. Im Vergleich zur EU insgesamt liegen die Abbrecherquoten in Sachsen hingegen unter dem Durchschnitt; so brechen unter den EU-28 im Mittel 10,7 % die schulische Ausbildung ab. Die unverändert hohe Schulabbrecherquote ist dennoch eine **Schwäche** Sachsens.

Tab. 8
Europa 2020-Zielerreichung im Bereich Bildung (in %)

Kennzahl	Ausgangssituation Sachsen 2012	Sachsen 2013	Sachsen 2014	Sachsen 2015	Sachsen 2016	Ziel Deutschland 2020
Schulabbrecherquote (lt. Eurostat)	7,8	6,6	6,8 ^a	8,7	7,6	
Schulabbrecherquote (lt. Stat. Landesamt Sachsen) ^b	10,1	9,8	10,1	8,6	8,3	<10,0
Anteil der 30- bis 34-Jährigen mit Hochschulabschluss	34,0	36,9	30,8 ^a	32,3	29,2	42,0

Anmerkungen: a) Zeitreihenbruch in allen Regionen. – b) Anteil der Schulabgänger ohne Abschluss in der Sekundarstufe I.

Quelle: Eurostat, SMWA (2014b), Statistisches Landesamt des Freistaates Sachsen (2018), Berechnungen und Darstellung des ifo Instituts.

© ifo Institut

Dem stehen allerdings überdurchschnittlich gute Ergebnisse bei internationalen Vergleichstests schulischer Leistungen gegenüber. Im innerdeutschen Vergleich hat sich Sachsen seit dem Jahr 2006 stetig verbessert und steht seither auf dem ersten Platz der 16 Bundesländer. Auch international liegt Deutschland nach der PISA-Studie aus dem Jahr 2015 deutlich über dem Durchschnitt der OECD-Länder (OECD 2016). So erreicht Deutschland verglichen zu den anderen EU-Ländern den vierten Platz in den

⁵⁸ Eurostat weist diesbezüglich etwas niedrigere Werte aus; vgl. Tab. 8.

Feldern „Naturwissenschaften“ und „Lesekompetenz“; in „Mathematik“ allerdings nur den siebten Rang. Insgesamt ist die Qualität der sächsischen Schulbildung als **Stärke** zu qualifizieren.

Schließlich stellt sich die Frage der Attraktivität Sachsens für Studienanfänger aus anderen Teilen Deutschlands wie auch aus dem Ausland. Betrachtet man die Entwicklung der letzten fünf Jahre, so zeigt sich, dass die absolute Zahl mit ca. 21 000 Studienanfänger p. a. nahezu konstant geblieben ist. Gleiches gilt für die Herkunft der Studienanfänger: So haben im Mittel 56 % der sächsischen Studienanfänger ihre Hochschulzugangsberechtigung an sächsischen Schulen erworben, weitere 25 % stammen aus dem Ausland. Die übrigen 19 % der Studienanfänger kommen aus anderen Bundesländern an die sächsischen Hochschulen. Im Vergleich zu den anderen Flächenländern ist nicht nur der anteilige, sondern auch der absolute Zugang von Studierenden aus anderen Bundesländern überdurchschnittlich hoch.⁵⁹

Unklar ist allerdings, wie viele der Hochschulabsolventen Sachsens nach ihrem Studium tatsächlich auch in Sachsen verbleiben. So geben die Informationen zu den Wanderungsbewegungen der für Hochschulabsolventen relevanten Alterskohorte der 25- bis 30-Jährigen keinen Aufschluss darüber, inwieweit deren Zu- und Fortzüge als eine Abwanderung aus Sachsen interpretiert werden können. Selbst aus dem Wanderungssaldo, nach dem sich die Bevölkerung dieser Alterskohorte um 0,1 % im Jahr 2015 verringert, kann (und darf) nicht ohne weiteres geschlossen werden, ob die Fortzüge aus Sachsen nach einem Studium im Freistaat eher schwach oder stark ausgeprägt sind. Es kann lediglich die Aussage getroffen werden, dass sich die Fort- bzw. Zuzüge der 25- bis 30-Jährigen bestenfalls ausgleichen, was eher als **Schwäche** der sächsischen Wirtschaft interpretiert werden kann.

3.5 Arbeitslosigkeit und Armut

Ein bedeutsames Ziel der Wirtschaftspolitik ist der Abbau der seit der Vereinigung überdurchschnittlich hohen Arbeitslosigkeit in Sachsen. Sachsen hat sich mit Blick auf

⁵⁹ Der Anteil sächsischer Studienanfänger, die ihre Hochschulzugangsberechtigung in einem anderen Bundesland als Sachsen erworben haben, liegt etwa auf dem Niveau der Stadtstaaten Berlin, Hamburg und Bremen.

die Arbeitslosenquote in den letzten Jahren dem deutschen Durchschnitt deutlich angenähert, wenngleich ein Teil dieser Entwicklung auf den in Sachsen besonders stark ausgeprägten demographiebedingten Rückgang des Arbeitskräfteangebots zurückzuführen sein dürfte. Im Jahr 2016 belief sich die Arbeitslosenquote in Sachsen nach ILO-Kriterien auf durchschnittlich 5,0 %, in Deutschland insgesamt waren es 4,1 %.⁶⁰ Damit befand sich die Arbeitslosigkeit sowohl in Deutschland als auch im Freistaat deutlich unterhalb des EU-28-Durchschnitts von 8,5 %. Zehn Jahre zuvor, im Jahr 2006, betrug die Arbeitslosenquote in Sachsen hingegen noch 16,7 % und in Deutschland 10,3 %, während sich die Arbeitslosigkeit auf der europäischen Ebene im Jahr 2006 nur auf 8,2 % belief. Im innersächsischen Vergleich waren zuletzt die Landkreise Görlitz, die Stadt Leipzig und der Landkreis Nordsachsen noch durch eine überdurchschnittlich hohe Arbeitslosigkeit gekennzeichnet.

Wie im Bereich der Wirtschaftskraft ist die Dynamik im Rückgang der Arbeitslosigkeit eine **Stärke** der sächsischen Wirtschaft, das im bundesweiten Vergleich relativ hohe Niveau der Arbeitslosenquote jedoch immer noch eine **Schwäche**.⁶¹ Ein ähnliches Bild ergibt sich für die Armutsgefährdungsquote. Diese lag im Jahr 2016 in Sachsen – gemessen am Bundesmedian – mit 17,7 % über dem Bundesdurchschnitt von 15,7 %. Allerdings ist auch hier eine Angleichungsdynamik erkennbar: Im Jahr 2005 bestand eine noch wesentlich größere Lücke zwischen Sachsen (19,2 %) und Gesamtdeutschland (14,7 %). Zudem ist zu berücksichtigen, dass die Messung der Armutsgefährdung anhand gesamtdeutscher Referenzwerte insoweit Verzerrungen aufweist, als Unterschiede in den regionalen Lebenshaltungskosten dabei nicht berücksichtigt sind.

Hinsichtlich der Arbeitslosenstruktur gibt es in Sachsen und Deutschland noch große Unterschiede. In Sachsen ist der Anteil der unter 25-Jährigen (6,9 %) und der 25- bis 50-Jährigen (53,8 %) an den Arbeitslosen insgesamt geringer als in Deutschland (9,0 % bzw. 57,7 %). Höher ist hingegen der Anteil von über 50-Jährigen an allen Arbeitslosen (39,3 % in Sachsen vs. 33,3 % in Deutschland). Problematisch ist der höhere Anteil der über 50-Jährigen an den Arbeitslosen in Sachsen vor allem im Hinblick auf die Eingliederung der Betroffenen in den Arbeitsmarkt, da es für diese Altersklasse häufig schwierig ist, eine reguläre Beschäftigung zu finden. Dies spiegelt sich auch an der mit

⁶⁰ Nach der Statistik der Bundesagentur für Arbeit lag die Arbeitslosenquote Sachsen im Jahr 2016 bei 7,5 %, während sie in Deutschland insgesamt etwa 6,1 % betrug.

⁶¹ Hingegen liegt die Arbeitslosenquote im EU-weiten Vergleich deutlich unter dem Durchschnitt, so dass sich diese Schwäche zumindest aus Sicht der EU deutlich relativiert.

39,5 % um knapp 3 Prozentpunkte höheren Quote der Langzeitarbeitslosen im Vergleich zum bundesweiten Durchschnitt wider. Besonders die Landkreise Bautzen und Görlitz sind durch einen hohen Anteil an Langzeitarbeitslosen geprägt. In beiden Regionen war im Jahr 2016 fast jeder zweite Arbeitslose länger als ein Jahr ohne Beschäftigung.

Der Trend weist dennoch in Richtung der EUROPA 2020-ZIELE, die für Deutschland dahingehend formuliert wurden, dass die Zahl der Langzeitarbeitslosen gegenüber dem Jahr 2012 um 20 % reduziert werden sollte. Während die Zahl der Langzeitarbeitslosen in Sachsen im Jahr 2012 noch bei rund 92 800 lag, woraus sich ein Zielwert von 74 200 Personen im Jahr 2020 ergibt, waren zuletzt nur noch 53 800 aller sächsischen Erwerbspersonen länger als ein Jahr arbeitslos (vgl. Tab. 9). Der angestrebte Zielwert wurde somit schon im Jahr 2015 unterschritten. Trotz dieses Trends muss das hohe Niveau der Langzeitarbeitslosigkeit in Sachsen aber als **Schwäche** angesehen werden.

Tab. 9
Europa 2020-Zielerreichung im Bereich Arbeitslosigkeit und Armut

Kennzahl	Ausgangssituation Sachsen 2012	Stand Sachsen 2013	Stand Sachsen 2014	Stand Sachsen 2015	Stand Sachsen 2016	Ziel Deutschland 2020
Anzahl der Langzeitarbeitslosen (in 1 000 Personen)	92,8	87,5	79,3	69,1	53,8	-20 % gegenüber 2008

Quelle: SMWA (2014b), Eurostat, Berechnungen und Darstellung des ifo Instituts. © ifo Institut

Nur geringfügige Unterschiede zum gesamtdeutschen Durchschnitt bestehen bei den Hilfsbedürftigen mit Erwerbseinkommen (sogenannte „Aufstocker“). Insgesamt waren im Jahr 2016 in Sachsen durchschnittlich 250 000 Erwerbsfähige auf Leistungen aus der Grundsicherung angewiesen. Dies sind 10 % der Personen zwischen 15 und 65 Jahren im Freistaat. In Deutschland insgesamt lag die Quote mit 8,1 % nur wenig niedriger. Die höchsten Hilfsquoten innerhalb Sachsens verzeichneten die Stadt Leipzig (13,5 %), der Landkreis Görlitz (13,0 %), die Stadt Chemnitz (11,5 %) und der Landkreis Nordsachsen (10,9 %). Etwa jeder siebte erwerbsfähige Leistungsberechtigte im Freistaat (15 %) war sozialversicherungspflichtig oder in Midi-Jobs⁶² beschäftigt; etwa 3 %

⁶² Als Midi-Job wird jenes Beschäftigungsverhältnis bezeichnet, bei dem das monatliche Arbeitsentgelt in der Gleitzone, d. h. zwischen 450,01 Euro und 850,00 Euro liegt.

waren selbstständig. In Deutschland lagen die Anteile mit 13 % bzw. 2 % nur etwas niedriger.

3.6 Zwischenfazit

Die wirtschaftliche Situation in Ostdeutschland hat sich nach den Turbulenzen der deutschen Wiedervereinigung und der 1990er Jahre in den letzten zehn bis 15 Jahren merklich stabilisiert. Dies gilt auch für Sachsen; der Freistaat zählt zu den erfolgreichsten Bundesländern nicht nur in Ostdeutschland, sondern mit Blick auf die wirtschaftliche Dynamik sogar in Deutschland (und Europa) insgesamt.

Die auch durch die bisherige Förderpraxis im Freistaat unterstützte Dynamik in der wirtschaftlichen Entwicklung, der positive Trend bei der Zuwanderung und beim Abbau der Arbeitslosigkeit prägten die sächsische Wirtschaft in den vergangenen Jahren. Dennoch ist nach wie vor eine deutlich unterproportionale Wirtschafts- und Steuerkraft festzustellen (vgl. Tab. 10). Diese resultiert maßgeblich aus der kleinteiligen Wirtschaftsstruktur Sachsens, die eher durch reine Produktionsstätten („verlängerte Werkbänke“), geringe FuE-Aufwendungen sowie eine geringere Exportorientierung geprägt ist. Diese konnten bisher jedoch zumindest teilweise durch hohe staatliche FuE-Ausgaben und ein hohes Niveau der öffentlichen Investitionen kompensiert werden. Die im Vergleich zu anderen Ländern geringe öffentliche Verschuldung im Freistaat eröffnete hierfür zusätzliche Spielräume in den Haushalten von Land und Kommunen.

Eine mit Blick auf den nachfolgend beschriebenen Megatrend zu einer stärkeren Wissensintensivierung der Wirtschaft ist insbesondere die im Durchschnitt hohe Qualität von Berufs- und Bildungsabschlüssen eine besondere Stärke Sachsens. Sehr gute Ergebnisse in internationalen Bildungsvergleichen und eine starke Orientierung auf die berufliche Bildung stehen allerdings Defizite „an den Rändern“ gegenüber: so besteht unverändert eine hohe Schulabbrecherquote auf der einen Seite, und auf der anderen Seite ist der Verbleib von Hochschulabsolventen nach dem Abschluss in Sachsen oftmals ungesichert.

Tabelle 10 fasst die konstatierten Kernstärken und -schwächen der sächsischen Wirtschaft nochmals in einer Gesamtübersicht zusammen.

Tab. 10
Stärken und Schwächen der sächsischen Wirtschaft

	Stärken	Schwächen
Wachstum und Beschäftigung	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Hohe Dynamik der Wirtschaftsentwicklung ▪ Relativ niedrige regionale Ungleichheit in der Wirtschaftskraft ▪ Einwohnerzuwachs, insbesondere durch bzw. in attraktiven Agglomerationszentren ▪ Hohes Qualifikationsniveau der Beschäftigten ▪ Hohe Frauenerwerbstätigkeit ▪ Geringe Staatsverschuldung 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Unverändert unterproportionale Wirtschafts- und Steuerkraft ▪ Kleinteiligkeit der Wirtschaftsstruktur ▪ Schwächere Exportorientierung ▪ Geringer Anteil höherwertiger Dienstleistungsbranchen ▪ Geringere Aufstiegsperspektiven für Beschäftigte ▪ Hohes und tendenziell steigendes Durchschnittsalter der Beschäftigten sowie der Bevölkerung insgesamt ▪ Starker Rückgang des Bevölkerungsanteils im erwerbfähigen Alter ▪ Regionale Ungleichheiten in Infrastrukturausstattung ▪ Mangelnde Verfügbarkeit von Hochgeschwindigkeits-Breitbandverbindungen insbesondere im ländlichen Raum
Forschung und Entwicklung	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Hohe öffentliche FuE-Aufwendungen ▪ Industriestruktur mit Innovationspotenzial 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Geringe private FuE-Aufwendungen ▪ Geringe Innovationserfolge gemessen an Patentanmeldungen
Energie und Emissionen	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Kontinuierlicher Ausbau erneuerbarer Energien ▪ Erhöhung der Energieeffizienz 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Stagnation der Treibhausgasemissionen in vergangenen Jahren
Bildung	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Herausgehobene Bedeutung der dualen Ausbildung ▪ Hohe Bildungsqualität (PISA; Hochschulrankings) ▪ Konzentration der Hochschulen auf MINT-Fächer 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Hohe Schulabbrecherquote ▪ Verbleib in Sachsen nach Studienabschluss unsicher
Arbeitslosigkeit und Armut	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Dynamik im Rückgang der Arbeitslosigkeit 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Unverändert hohes Niveau der Arbeitslosigkeit ▪ Hoher Anteil von Langzeitarbeitslosen und überdurchschnittliche Armutsgefährdungsquote
Hauptergebnis	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Hohe Wachstums- und Beschäftigungsdynamik bei geringer regionaler Ungleichheit ▪ Agglomerierte Siedlungsstruktur ▪ Hohe öffentliche FuE-Aufwendungen ▪ Gefestigte Industriestruktur mit Innovationspotenzial ▪ Hohe Qualität der Bildungsabschlüsse ▪ Solide Staatsfinanzen (hohe Investitions- und FuE-Ausgaben, niedrige Staatsverschuldung) 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Unverändert unterproportionale Wirtschafts- und Steuerkraft bei überproportionaler Arbeitslosigkeit ▪ Kleinteiligkeit der Wirtschaft (damit verbunden: schwächere Exportorientierung, geringere Aufstiegsperspektiven, geringere private FuE-Aufwendungen) ▪ Hohes Durchschnittsalter der Beschäftigten und der Bevölkerung ▪ Nichtausschöpfen der Bildungspotenziale (Hohe Schulabbrecherquote, Verbleib von Absolventen in Sachsen nach Studienabschluss unsicher) ▪ Mangelnde Verfügbarkeit von Hochgeschwindigkeits-Breitbandverbindungen

Quelle: Darstellung des ifo Instituts.

© ifo Institut

Hinter allen Entwicklungen und Strukturen steht jedoch die spezifische demographische Altersstruktur der sächsischen Gesellschaft. Die steigende Zahl von älteren Einwohnern, aber auch von Kindern, führt zu einem starken Rückgang des Bevölkerungsanteils im erwerbfähigen Alter. Angesichts der im anschließenden Kapitel 4 zu diskutierenden globalen Megatrends ergeben sich insbesondere hieraus Herausforderungen und ein Handlungsdruck, der später in Kapitel 5 genauer beschrieben werden soll.

STÄRKEN UND SCHWÄCHEN DER SÄCHSISCHEN WIRTSCHAFT

4 Chancen und Risiken durch globale Megatrends

Die im vorangegangenen Kapitel dargestellten Stärken und Schwächen der sächsischen Wirtschaft stellen eine Bestandsaufnahme ausgewählter sozioökonomischer Größen dar, meist im Vergleich zu deutschen oder europäischen Durchschnittswerten. Wie gut der Freistaat Sachsen im Allgemeinen und die sächsische Wirtschaft im Besonderen auf mögliche, in der Zukunft zu erwartende Veränderungen aufgestellt ist, lässt sich daraus aber noch nicht unmittelbar ableiten. Hierzu sind auch die zu erwartenden (künftigen) Herausforderungen zu berücksichtigen, womit sowohl Chancen als auch Risiken gemeint sind. In diesem Kapitel sollen Überlegungen dazu angestellt werden, welche Faktoren für die Wirtschaft, die Gesellschaft und die Politik in den kommenden zehn bis 15 Jahren aller Voraussicht nach bestimmend sein werden. In einem ersten Schritt werden künftige (globale) Entwicklungstrends, sogenannte Megatrends, dargestellt. Diese Megatrends beschreiben meist global stattfindende Veränderungen des wirtschaftlichen, gesellschaftlichen und politischen Zusammenlebens, welche in Teilen heute bereits sichtbar sind, sich aber insbesondere in der kommenden Dekade vermutlich noch stärker akzentuieren werden. In einem zweiten Schritt soll sodann analysiert werden, welche dieser global wirkenden Megatrends für den Freistaat Sachsen von besonderer Relevanz sind.

Der Begriff „Megatrends“ ist seit Beginn der 1980er Jahre vor allem in der politikwissenschaftlichen Forschung weit verbreitet. Hierunter sind grundlegende Zukunftstrends mit großer Breitenwirkung zu verstehen, die tiefgreifende gesellschaftliche, technologische und somit auch wirtschaftliche Auswirkungen haben können. Diesen Megatrends wird im Regelfall eine globale Dimension zugeschrieben. Ihre Ableitung basiert zumeist auf bereits beobachtbaren Veränderungen von Sichtweisen, Einstellungen und Verhaltensweisen der relevanten Akteure. Sie lassen sich zum Beispiel durch Befragung von Experten aus Wirtschaft, Politik und Wissenschaft identifizieren. Idealerweise können sie als Richtschnur für das Handeln langfristig denkender Akteure in Politik, Wirtschaft und Gesellschaft dienen. Der Ausgangspunkt von derartigen Entwicklungen, die das Potenzial eines Megatrends aufweisen, liegt dabei häufig in den Metropolen und breiten sich von dort – wenngleich zeitverzögert – in die eher peripheren Regionen der Welt aus.

In den letzten Jahren ist eine ganze Reihe von Studien und Arbeiten zu globalen Megatrends erschienen, die freilich nicht alle den Charakter wissenschaftlich fundierter

Befunde aufweisen, sondern zum Teil auch eher normativ geprägte Vorstellungen der jeweiligen Autoren widerspiegeln. Im Rahmen dieser Untersuchung wurde deswegen darauf geachtet, nur solche Megatrends zu berücksichtigen, die von mehreren Studien genannt werden und deswegen ein höheres Maß an Plausibilität aufweisen. Zudem ist zu berücksichtigen, dass nicht alle der genannten Megatrends gleichermaßen (bzw. zeitgleich) in allen Regionen wirksam werden dürften.

Zunächst soll ein zusammenfassender Überblick der wichtigsten gegenwärtig diskutierten Megatrends gegeben werden, basierend auf Studien der Unternehmensberatung PricewaterhouseCoopers (PwC 2016), Ernst & Young (EY 2015), Prognos (2016) und des Beratungsunternehmens für Zukunftsfragen Z_punkt (2018). PwC (2016) geht von fünf, EY (2015) von sechs, und Z_punkt (2018) gar von 20 Megatrends aus, welche in absehbarer Zukunft das gesellschaftliche Zusammenleben und die nationalen Volkswirtschaften maßgeblich prägen könnten. Allerdings sind viele dieser Megatrends eng miteinander verwoben und sind somit nicht notwendigerweise alle als unabhängig voneinander zu betrachten. Im Folgenden wird daher eine Synthese der genannten Studien zu globalen Megatrends vorgenommen. In der Gesamtschau lassen sich die folgenden sieben Megatrends identifizieren:

- Demographischer Wandel,
- Digitalisierung,
- Urbanisierung,
- Verschiebung der globalen Wirtschaftszentren,
- Verschiebung der politischen Machtzentren,
- anthropogene Umweltbelastung und -nutzung,
- gesellschaftliche Veränderungen.

Im Folgenden werden diese sieben Megatrends genauer beschrieben. Insbesondere sollen dabei stets die mit den Megatrends einhergehenden Chancen und Risiken erläutert werden. Dabei wird zunächst noch keine Wertung der einzelnen Megatrends bezüglich ihrer Relevanz für den Freistaat Sachsen vorgenommen. Die Synthese der für Sachsen relevanten Megatrends mit den in Sachsen vorherrschenden Stärken und Schwächen (vorheriges Kapitel) erfolgt im anschließenden Kapitel 5.

4.1 Demographischer Wandel

Als ein zentraler globaler Megatrend gilt der demographische Wandel. Im Allgemeinen werden hier fünf unterschiedliche Strukturgrößen diskutiert:

- die Altersstruktur der Bevölkerung,
- das Geschlechterverhältnis von Männern und Frauen,
- eine Verschiebung der Anteile von Inländern und Ausländern (bzw. Menschen mit Migrationshintergrund),
- Veränderungen der natürlichen Bevölkerungsentwicklung (Geburten- und Sterbezahlen),
- Veränderungen des Migrationsverhaltens (Zuzüge und Fortzüge).

Diese fünf Strukturgrößen werden sich dabei in den einzelnen Weltregionen zumindest in überschaubaren Zeiträumen noch höchst unterschiedlich entwickeln. Global betrachtet ist insbesondere die Veränderung der Altersstruktur von besonderer Relevanz. So wird bis zum Jahr 2030 zwar mit einem Anstieg der Weltbevölkerung auf ca. 8,5 Mrd. Menschen gerechnet. Das Bevölkerungswachstum findet aber vor allem in den weniger entwickelten Ländern in Afrika, Südamerika und Asien statt, während die etablierten Industrieländer zum größten Teil mit schrumpfenden Bevölkerungszahlen konfrontiert sein werden. Trotz des globalen Bevölkerungswachstums kommt es dabei zu einer Alterung der Bevölkerung. Dies trifft insbesondere auf Europa, Russland und Japan zu, wo auch künftig von einer steigenden Lebenserwartung bei gleichzeitig niedrigen oder gar sinkenden Geburtenzahlen ausgegangen werden muss. Auch in einigen Schwellenländern (besonders ausgeprägt dabei: China) wird ein Anstieg des Durchschnittsalters der Bevölkerung erwartet. Diese Entwicklung wird in Nord- und Zentralamerika weitaus weniger stark ausgeprägt sein.

Die Alterung der Bevölkerung in vielen Weltregionen führt zu einer zur Entstehung neuer Konsummärkte, welche **Wachstumschancen** für die Hersteller von Produkten und Dienstleistungen insbesondere für die ältere Generation schaffen. Zum anderen dürften sich mit veränderter Altersstruktur der (Erwerbs-)Bevölkerung auch die verwendeten Produktionstechnologien wandeln. Eine Verknappung des Arbeitskräfteangebots dürfte den Druck auf Kapitalintensivierung der Produktion erhöhen. Damit geht eine Bedeutungszunahme von technologischen Neuerungen für die Produktion einher. Arbeitsintensive Produktionen dürften zudem in verstärktem Maße aus den Ländern mit alternder Bevölkerung dorthin abwandern, wo Arbeitskräfte zunächst

noch reichlich verfügbar sind, was ein **Risiko** für Länder wie Deutschland darstellt. Allgemein dürfte die Alterung der Gesellschaft mit einer verlängerten Erwerbsbiographie aber auch zu einer stärkeren Akkumulation von Humankapital führen. Zuweilen wird die Alterung der Gesellschaft mit dem dadurch steigenden Erfahrungsschatz deshalb sogar als **Chance** für Wirtschaft und Gesellschaft angesehen, allerdings nur, wenn es infolge stetiger Weiterbildung gelingt, ältere Arbeitnehmer auch auf die neuen technologischen Anforderungen vorzubereiten.

In anderen Teilen der Welt, insbesondere in Afrika und in Teilen Südostasiens, sind die Geburtenziffern nach wie vor sehr hoch. Die bereits jetzt schon hohe Siedlungsdichte, schwache ökonomische Entwicklungszahlen und auch der Klimawandel, dessen negative Auswirkungen verstärkt in eben diesen Regionen zu spüren sein werden, könnten den Druck zur Emigration verstärken. Somit gehört insbesondere die globale weiter anwachsende Bevölkerung in Kombination mit weiter zunehmenden Migrationsbewegungen von ärmeren in reichere Weltregionen zu den größten **Risiken** der kommenden Dekaden. Dies wiederum würde zu einer zunehmend heterogeneren Zusammensetzung der Bevölkerung in den Zielländern führen, was dort zwar die Alterung bzw. die Bevölkerungsschrumpfung abbremsen könnte, aber auch zu steigenden Herausforderungen bei der Integration der Migranten in die bestehende Gesellschafts- und Arbeitsstruktur führen wird. Auch die Akzeptanz der Immigranten durch die ansässige Bevölkerung gehört zu den **Risiken**, welche wiederum Auswirkungen auf die Stabilität der politischen Systeme haben können.

4.2 Digitalisierung

Schon in der Vergangenheit kam es zu einer enormen Zunahme der Leistungsfähigkeit digitaler Technologien, die zunehmend alle Wirtschafts- und Lebensbereiche durchdringt. Es wird allgemein davon ausgegangen, dass sich dieser Trend künftig nicht nur fortsetzen, sondern sogar nochmals beschleunigen wird, d. h. die Veränderungsdynamik wird im kommenden Jahrzehnt noch stärker zu spüren sein als in den vergangenen Jahren. Verbesserte Datenverbindungen und schnellere Möglichkeiten der Datenverarbeitung werden zu mehr integrativen Produktionsformen führen, in der digitale und analoge Welt zunehmend verschmelzen. Die Produktion von Industriegütern, aber auch von Dienstleistungen verbinden sich mit der modernen Informations- und Kommunikationstechnik (Stichwort Industrie 4.0). Auch das Alltagsleben wird sich

durch die Digitalisierung weiter verändern. Zudem dürfte sich der Trend zur Wissensgesellschaft durch die Digitalisierung verstärken.

Die **Chancen** der Digitalisierung ergeben sich aus den schier unerschöpflichen Anwendungsbereichen digitaler Technologien in der Produktion von Gütern und Dienstleistungen. Dies eröffnet nicht nur Spielräume für Produktivitätssteigerungen und neue Absatzmärkte für Hersteller und Anwender digitaler Techniken, sondern wird auch das individuelle und gesellschaftliche Leben verändern. Automatisierungslösungen und der Einsatz von Robotern können zu effizienteren Lösungen selbst für hochkomplexe Aufgaben beitragen, die vormals nur durch menschliche Intervention zu Stande gekommen sind.

Der Arbeitsmarkt wird sich infolge der Digitalisierung ebenfalls wandeln. Der klassische Fließbandarbeiter oder repetitive Büroarbeiten lassen sich zunehmend durch digitale Systeme ersetzen. Auch wenn Umfang und zeitliche Dauer dieser digitalen Umgestaltung schwer prognostizierbar sind – entscheidend sind hierfür die Entwicklung der relativen Preise von Arbeitskraft und digitalen Techniken –, ist dieser Trend wohl unumkehrbar und wird insoweit sowohl Gewinner als auch Verlierer hervorbringen. Betroffen davon sind nicht nur Produktionsstandorte in den industrialisierten Ländern, sondern – wenngleich möglicherweise zeitverzögert – auch arbeitsintensive Tätigkeiten in den Entwicklungs- und Schwellenländern. Diese Entwicklung kann in den Industriestaaten unter Umständen auch dazu führen, dass infolge der Automatisierung vormals in Niedriglohnländer ausgelagerte Produktionsschritte wieder in die klassischen Industrienationen zurückverlagert werden. Insoweit ist die Digitalisierung sowohl mit **Chancen** als auch mit **Risiken** verbunden.

Schließlich dürften mit der Digitalisierung eng verbundene Entwicklungen wie die Entstehung einer „Plattform-Ökonomie“ und einer „Sharing-Economy“ das Konsumverhalten nachhaltig verändern. Ersteres erhöht die Transparenz auf den relevanten Märkten und kann damit zu einem erhöhten Wettbewerbsdruck beitragen. Letzteres wird dazu führen, dass Gebrauchsgüter (z. B. Autos, Werkzeuge) vermehrt geteilt werden statt sie selber zu besitzen, was insgesamt zu einer rückläufigen Nachfrage nach diesen Gütern führen könnte. Dieser zu erwartende Strukturwandel kann sowohl als **Chance** als auch als **Risiko** angesehen werden – wobei die positiven Auswirkungen am

ehesten dann realisiert werden können, wenn die Anpassungsfähigkeit und -bereitschaft der Akteure auf allen Stufen von Wirtschaft und Gesellschaft ausreichend hoch ist.

Die **Risiken** der sich verstärkenden Digitalisierung bestehen insbesondere für traditionelle Produktionsstandorte und -verfahren. So begünstigt die Digitalisierung den Markteintritt neuer Anbieter, welche sowohl traditionelle Anbieter als auch die Anwender herkömmlicher Produktionsverfahren in Bedrängnis bringen können. Dies wird sich unmittelbar auf die Beschäftigten und die Beschäftigungsstruktur der verschiedenen Volkswirtschaften auswirken. Insoweit könnte es zu einer Polarisierung der Arbeitswelt kommen, welche sich vermehrt auf technisch komplexere Tätigkeiten einerseits und weniger gut digitalisierbaren personengebundenen (sozialen) Dienstleistungen (z. B. Pflege, Betreuung) andererseits konzentriert. Die Folge dieser Entwicklung könnte eine zunehmende Diskrepanz zwischen den Verlierern und den Gewinnern dieses Megatrends sein, was zu verstärkten Verteilungskämpfen beitragen könnte.

Die zunehmende Vernetzung aller Lebensbereiche birgt schließlich auch das **Risiko** von ungewollten Verkettungen infolge einer Störung oder kriminellen Handelns. Die Verletzlichkeit kritischer Infrastrukturen, nicht zuletzt auch infolge krimineller Cyberattacken, könnte infolge der Digitalisierung insoweit zunehmen.

4.3 Urbanisierung

Es ist damit zu rechnen, dass sich der Trend zur Urbanisierung durch Zuzug vom Land in die Städte im globalen Maßstab weiter beschleunigen wird. Der Anteil der Menschen, welche in Städten leben, wird bis zum Jahr 2030 von heute ca. 50 % auf weit über 60 % ansteigen. In den Entwicklungs- und Schwellenländern wird dabei der Urbanisierungsgrad infolge der Binnenmigration am schnellsten zunehmen. Auch die global wachsenden Migrationsströme dürften das Wachstum der Städte vorantreiben. Zudem werden die Städte in den entwickelten Volkswirtschaften weiterhin wachsen, da diese insbesondere für junge Menschen eine hohe Attraktivität aufweisen. Der Trend zu Städten mit jungen Menschen und ruralen Räumen mit einer alternden Bevölkerungsstruktur wird sich daher ebenfalls in den wohlhabenderen Staaten fortsetzen. Die dadurch entstehende Kluft zwischen Stadt und Land dürfte somit im nächs-

ten Jahrzehnt noch zunehmen. Aber auch innerhalb von Städten dürften sich die Unterschiede in Reaktion auf zunehmende Unterschiede in der Einkommensverteilung weiter akzentuieren. Diese räumliche Segregation verschiedener Milieus könnte insofern auch mit sozialen Konflikten auf einer kleinräumigen Ebene einhergehen.

Die **Risiken** der Urbanisierung sind jedoch vielschichtiger. In den Schwellenländern wird die Zersiedelung voranschreiten, ohne dass die nötige Infrastruktur (z. B. Wasser- bzw. Abwasserversorgung, Verkehr) in gleicher Weise ausgeweitet werden kann. In den Industriestaaten ist zudem eine Anpassung der städtischen Infrastrukturen erforderlich, welche hoher Investitionen bedarf. Auch könnten staatliche Behörden, insbesondere in den Großstädten, vermehrt Mühe haben, die Sicherheit der Bevölkerung zu gewährleisten und keine rechtsfreien Räume entstehen zu lassen.

Die **Chancen** der Urbanisierung liegen in der meist hohen Innovationskraft städtischer Räume. Die Bildung von Netzwerken und Clustern wird durch die geographische Nähe von vielen Menschen und Unternehmen erleichtert. Darüber hinaus bietet die mit der Urbanisierung einhergehende Verdichtung die Möglichkeit für technische oder soziale Innovationen (z. B. adaptive Infrastrukturlösungen, neue Formen der gesellschaftlichen und politischen Partizipation), welche ihrerseits wiederum neue Wachstumsmärkte schaffen. Die Verstädterung insbesondere in den westlichen Volkswirtschaften wird auch neue Konsummuster und -gewohnheiten hervorbringen. Zu nennen sind hier eine gesteigerte Sensibilität für nachhaltigen Konsum, das Streben nach einer Work-Life-Balance oder Sharing-Plattformen, welche das „Besitzen-Wollen“ zugunsten des „Nutzen-Könnens“ verdrängen.

4.4 Verschiebung der globalen Wirtschaftskraft

Die globalen Wachstumsmärkte werden sich im noch größeren Ausmaße als heute in Richtung (Südost-)Asien verschieben; auch Brasilien und Südafrika gelten als künftige Wachstumsmärkte. Zum einen sind dies die Weltregionen mit der weltweit am stärksten wachsenden Wirtschaftskraft. Zum anderen wächst die dortige Bevölkerung nach wie vor überdurchschnittlich stark, insbesondere in Indien und Indonesien. Diese Verschiebung der globalen Wirtschaftszentren geht mit steigenden **Chancen** für die dort lebenden Menschen und Volkswirtschaften einher. Die globale Mittelschicht wird getrieben durch Länder wie China, Indien oder Indonesien. Dadurch erfährt auch der globale Wohlstand eine dezentralere Verteilung als dies heute noch der Fall ist. Damit

einhergehend wird diese Region auch als Exportmarkt für die entwickelten Volkswirtschaften immer wichtiger. Durch die dort wachsende Mittelschicht dürften vermehrt höherwertigere Industrieprodukte und Dienstleistungen aus den höher entwickelten Industrieländern Käufer finden.

Für die westlichen Volkswirtschaften ist es demnach von größter Bedeutung, auf die mit dem ökonomischen Aufstieg Asiens verbundenen **Chancen** gezielt durch dortige Präsenz einzugehen. Gleichzeitig bestehen **Risiken**, da durch Produktionsverlagerungen bzw. das Auftreten neuer Konkurrenten aus diesen Ländern die tradierten Industrie-regionen ins Hintertreffen geraten können. Dies dürfte im Besonderen auch für den Kampf um die immer knapper werdenden natürlichen Ressourcen gelten. Die Globalisierung stärkt zudem den Einfluss weltweit agierender Konzerne, die sich nationaler Regulierung häufig entziehen können, was zum Beispiel negative Auswirkungen auf den Wettbewerb und auf das Steueraufkommen in den beteiligten Volkswirtschaften haben könnte.

4.5 Verschiebung der politischen Macht

Mit den wirtschaftlichen Zentren dürften sich auch die politischen Machtzentren verschieben. Die Staaten Asiens werden global an Einfluss gewinnen. Dabei entsteht ein **Risiko** von nicht-kooperativen Machtkämpfen zwischen einzelnen Staaten(-gruppen). Durch den politischen Aufstieg Asiens können zudem nicht-demokratische Ordnungsprinzipien oder autoritäre Spielarten der Demokratie an Verbreitung gewinnen, was wiederum die westlichen Demokratien in Bedrängnis bringen können.

Gemäß den Trendforschern des Beratungsunternehmens für strategische Zukunftsfragen (Z_punkt 2018) dürften allerdings in Zukunft Konflikte weniger zwischen Staaten, als vielmehr zwischen einzelnen (möglicherweise staatsübergreifenden) Gruppen (wie z. B. Ethnien oder religiöse Splittergruppen) auf der einen Seite und staatlichen Institutionen auf der anderen Seite ausgetragen werden. Z_punkt (2018) erwartet zudem eine sukzessive Verschiebung der politischen Macht weg von zentralen Steuerungseinheiten wie dem Nationalstaat hin zu untergeordneten Einheiten – Regionen, Städte aber auch nicht-staatliche Institutionen dürften demnach auf Kosten des Nationalstaates an Macht und Einfluss gewinnen. Daraus ergeben sich durchaus auch neue **Chancen** für die Bürger und die Zivilgesellschaft zur politischen Partizipation. Subsidiäre Entscheidungsfindungsprozesse dürften gestärkt werden. Gleichzeitig ist

damit aber auch das **Risiko** nicht-kooperativen Verhaltens und folglich schwierigerer Entscheidungsfindungen bei global relevanten Fragestellungen verbunden.

4.6 Anthropogene Umweltbelastung und -nutzung

Anthropogen hervorgerufene Umweltbelastungen und -übernutzung gehen mit vielen **Risiken** einher. Der Bedarf an nicht-nachwachsenden Ressourcen (Erdöl, Erze, Seltene Erden etc.) wird auch in Zukunft weiter steigen, was zu entsprechenden Preissteigerungen führen dürfte. Auch potenziell regenerierbare Ressourcen (wie z. B. Tropenwälder, Fischbestände, Grundwasser) sind durch Verschmutzung und Übernutzung bedroht. Damit ginge der Verlust an Biodiversität und gar ganzer Ökosysteme einher. Aufstrebende Volkswirtschaften emittieren zudem immer mehr Treibhausgase, während die Reduktion der Treibhausgasemissionen in den Industriestaaten kaum vorankommt. Die anthropogene Umweltbelastung ist auch in den Weltmeeren sichtbar, etwa durch die Übersäuerung der Meere oder auf dem Wasser treibendem Müll. Steigende Temperaturen verändern Lebensräume und führen zum Anstieg des Meeresspiegels und einer Häufung extremer Wetterereignisse. Neben den direkten Folgen können sich auch indirekte Folgen ergeben, so zum Beispiel durch verstärkte Migrationsbewegungen infolge von Umweltbelastungen oder einer Veränderung des Weltklimas.

Die beschriebenen Entwicklungen bergen gleichzeitig aber auch **Chancen** für innovative Lösungsansätze, etwa die Nutzung alternativer Energiequellen oder ressourcenschonender Mobilitätssysteme. Allerdings könnte es auch zu einer Verschärfung umweltbezogener Regularien kommen, welche die wirtschaftliche Entwicklung bremsen könnten.

4.7 Gesellschaftliche Veränderungen

Die beschriebenen Megatrends können zu tiefgreifenden Veränderungen der Gesellschaft bzw. des gesellschaftlichen Zusammenlebens führen. Digitalisierung, Urbanisierung oder Verschiebungen der politischen Macht könnten zu einer Abkoppelung ganzer Bevölkerungsschichten oder Regionen vom wirtschaftlichen Fortschritt führen. Dies birgt das **Risiko** zunehmender gesellschaftlicher Konflikte. Auch könnten prekäre Lebensverhältnisse weiter zunehmen.

Gleichwohl gehen mit der gesellschaftlichen Veränderung auch **Chancen** einher. So werden infolge der Feminisierung der Arbeitswelt neue Fähigkeiten und Arbeitsweisen an Bedeutung gewinnen. Dies dürfte wiederum zu einem gesteigerten Beitrag der Männer an Betreuungs-, Pflege- und Hausarbeit führen. In der Summe dürften sich die Geschlechterunterschiede, etwa das Lohngefälle zwischen Männern und Frauen, weiter verringern. Auch wird die Wertschätzung für Betreuungs- und Pflegearbeiten steigen. Menschen in urbanen Regionen werden vermehrt alltagsrelevante Hilfestellungen für Erziehung und Haushalt nachfragen, welche zur Schaffung neuer Arbeitsplätze führt. Zudem dürfte die persönliche Gesundheitsvorsorge sich mehr und mehr als „urbaner Life-Style“ durchsetzen; dies ist wiederum verbunden mit der Schaffung neuer Stellen in diesem Bereich.

4.8 Zwischenfazit

Die beschriebenen sieben Megatrends beinhalten Chancen und Risiken, welche unterschiedlich stark auf einzelne Regionen dieser Welt einwirken werden. Tabelle 11 gibt im oberen Teil einen Überblick über die wichtigsten globalen Chancen und Risiken anhand der einzelnen Megatrends.

Im unteren Teil von Tabelle 11 werden solche Trends herausgefiltert, welche in den kommenden zehn bis 15 Jahren für Sachsen im besonderen Maße von Bedeutung sein dürften. Für den Freistaat ist dabei vor allem der demographische Wandel relevant, der schon jetzt an vielen Stellen spürbar ist, sich aber in bereits relativ kurzer Frist nochmals verstärken könnte. Dabei ergeben sich sowohl Chancen für die hiesige Wirtschaft und Gesellschaft (z. B. neue Konsummärkte, Zuwanderung zur Milderung des Fachkräftemangels) als auch erhebliche Risiken (u. a. zunehmender Arbeitskräftemangel und veränderte Bedarfe an öffentlichen Daseinsvorsorgeleistungen infolge der Alterung der Gesellschaft, insbesondere in den ländlichen Räumen). Auch von der zunehmenden Technisierung der Arbeitswelt dürfte Sachsen alsbald betroffen sein. Hier ergeben sich neue Betätigungsfelder für Unternehmen und neue wirtschaftliche und politische Partizipationsmöglichkeiten für die Gesellschaft. Gleichzeitig könnte die zunehmende Digitalisierung zu einer Ausgrenzung von weniger technikaffinen Bevölkerungsgruppen führen. Risiken ergeben sich dabei insbesondere auch für Beschäftigte mit eher einfachen Tätigkeitsprofilen.

Tab. 11
Chancen und Risiken durch globale Megatrends

	Chancen	Risiken
Demographischer Wandel	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Neue Konsummärkte durch „Golden Agers“ ▪ Neue Absatzmärkte durch global wachsende Mittelschicht ▪ Hohes Potenzial an jungen Arbeitskräften in ärmeren Volkswirtschaften 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Schrumpfung des Arbeitskräftepotenzials und höhere Gesundheitsausgaben in den entwickelten Volkswirtschaften ▪ Zunahme der globalen Migrationsströme ▪ Integration der Migranten in den Zielländern als Herausforderung
Digitalisierung	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Wachstumschancen durch die Generierung, Herstellung und Anwendung neuer Technologien ▪ Automatisierung kann vormals ausgelagerte Produktionsschritte aus Niedriglohnländer zurückholen ▪ Neue Möglichkeiten der gesellschaftlichen bzw. politischen Partizipation 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Neue Fertigungstechniken infolge der Digitalisierung verdrängen alte Industrien ▪ Verletzlichkeit kritischer Infrastrukturen durch Vernetzung ▪ Exklusion einzelner Gesellschaftsschichten und Regionen ▪ Cyberkriminalität
Urbanisierung	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Kreative Räume und Vernetzung (Netzwerke/Cluster) führen zu Innovation und technologischen Fortschritt ▪ Entstehung neuer Konsummuster (Ökologischer Konsum, Sharing Economy, Plattform-Ökonomie; Gesundheitswirtschaft) ▪ Neue Wachstumsmärkte infolge der Lösung urbaner Probleme (z. B. adaptive Infrastrukturlösungen) 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Zersiedelung und fehlender Ausbau der Infrastruktur in ländlichen Regionen ▪ Überalterung und Überlastung bestehender Infrastruktur ▪ Bedrohter Zusammenhalt urbaner Milieus ▪ Überalterung ländlicher Räume und damit einhergehende Disparitäten
Verschiebung der globalen Wirtschaftskraft	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Wachstum der globalen Mittelschicht (getrieben durch Südostasien) ▪ Globaler Wohlstand wird dezentraler verteilt ▪ Neue Absatzmärkte und Exportmöglichkeiten für höherwertige Produkte 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Neue Mitbewerber auf den (globalen und heimischen) Märkten ▪ Zugang zu natürlichen Ressourcen wird umkämpfter
Verschiebung der politischen Macht	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Möglichkeit zur Steigerung der politischen Partizipation durch Stärkung lokaler Räume (Regionen werden wichtiger) 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Staatliche Akteure verlieren zugunsten nicht-staatlicher Organisationen (z. B. globale Firmen) an Einfluss in der Wirtschaftspolitik ▪ Druck auf westliche Werte
Anthropogene Umweltbelastung und -nutzung	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Innovative Lösungsansätze zur Mitigation und Adaption ▪ Nutzung neuer Energiequellen und Antriebssysteme 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Klimawandel und daraus resultierender Migrationsdruck ▪ Übernutzung und Verschmutzung der Natur und dadurch bedrohte Biodiversität ▪ Verschärfung umweltbezogener Regularien
Gesellschaftliche Veränderungen	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Feminisierung (u. a. der Arbeitswelt) ▪ Urbaner Trend zur Work-Life-Balance ▪ Steigende Nachfrage in der Pflege und Gesundheitswirtschaft (Gesundheit als Lifestyle) 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Steigende Kluft zwischen Verlierern und Gewinnern der Megatrends ▪ Gesellschaftliche Konflikte durch Exklusion ▪ Politische Radikalisierung

Fortsetzung Tab. 11

	Chancen	Risiken
Hauptergebnis (mit besonderer Relevanz für Sachsen)	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Neue Konsummärkte durch „Golden Agers“ ▪ Neue Absatzmärkte durch global wachsende Mittelschicht ▪ Wachstumschancen durch die Generierung, Herstellung und Anwendung neuer Technologien ▪ Urbane Zentren als kreative Räume und der Vernetzung (Netzwerke/ Cluster) ▪ Innovative Lösungsansätze zur Mitigation und Adaption des Umweltproblems ▪ Nutzung neuer Energiequellen und Antriebssysteme ▪ Gesellschaftliche Veränderungen (Feminisierung, Work-Life-Balance, Gesundheitswirtschaft) 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Alterung der Gesellschaft und dadurch Schrumpfung des Arbeitskräftepotenzials ▪ Zunahme des Anteils von Menschen mit Migrationshintergrund ▪ Überalterung ländlicher Räume und den damit einhergehenden Disparitäten ▪ Exklusion einzelner Gesellschaftsschichten ▪ Neue Fertigungstechniken infolge der Digitalisierung verdrängen alte Industrien ▪ Verschärfung umweltbezogener Regularien (Strukturwandel in den betroffenen Sektoren)

Quelle: Darstellung des ifo Instituts.

© ifo Institut

Der anthropogene Klimawandel erhöht schließlich zudem das Risiko von Starkniederschlägen, was mit einer erhöhten und insbesondere mit einer häufigeren Überschwemmungsgefahr entlang der Flussläufe in Sachsen einhergehen könnte. Keine herausgehobene Relevanz für Sachsen haben dagegen globale Megatrends, welche vornehmlich für Volkswirtschaften mit einer stark wachsenden Bevölkerung und schlecht gemanagtem Städtewachstum relevant sind. Auch dürfte die Verschiebung politischer Machtpositionen kaum direkte Auswirkungen auf Sachsen haben, wengleich diese indirekt auch in Sachsen zu spüren sein könnten.

Wie die für Sachsen spezifischen Chancen und Risiken mit den in Kapitel 3 identifizierten Stärken und Schwächen interagieren und wie die sächsische Politik auf diese Chancen und Risiken regieren könnte, wird in den folgenden Kapiteln näher beschrieben.

5 Maßnahmen und Handlungsbedarfe zur Sicherung der Entwicklung

Nachdem in den vorangegangenen Kapiteln die Stärken und Schwächen des Freistaates Sachsen und die global zu erwartenden Chancen und Risiken – jeweils vor dem Hintergrund der EUROPA 2020-ZIELE – erarbeitet wurden, werden beide Dimensionen in diesem Kapitel im finalen Schritt der SWOT-Analyse zusammengeführt. Damit soll herausgearbeitet werden, wie die gegenwärtigen Stärken und Schwächen Sachsens mit den global zu erwartenden Entwicklungen interagieren.

Aus dieser Gegenüberstellung können allgemeine Maßnahmen und Handlungsbedarfe abgeleitet werden. Dabei werden jeweils Stärken und Schwächen den globalen Chancen und Risiken in sogenannten Konfrontationsmatrizen gegenübergestellt, wodurch sich insgesamt vier Strategiefelder ergeben: Stärken fördern (Strategie „Forcieren“), Schwächen reduzieren (Strategie „Absichern“), Chancen nutzen (Strategie „Aufholen“) und Risiken begrenzen (Strategie „Meiden“). Jedes der vier Strategiefelder wird im Folgenden mit zu bevorzugenden Politikmaßnahmen unterlegt, die dann in Kapitel 6 konkretisiert werden. Hierbei werden sechs wesentliche, ausgabenrelevante Handlungsfelder unterschieden, die in das Spektrum der auf Landes- und kommunaler Ebene angesiedelten Kompetenz- und Aufgabenfelder fallen: Bildung, Gesundheit, Sozialpolitische Leistungen, öffentliche Infrastrukturinvestitionen, Förderung privater FuE sowie die Wirtschaftsförderung. Tabelle 16 bietet am Ende des Kapitels einen abschließenden Gesamtüberblick. Hierbei kann gezeigt werden, dass zur hinreichenden Adressierung der Bedarfe innerhalb der vier Strategiefelder Maßnahmen auf jeweils unterschiedlichen Politikfeldern erforderlich sind, um zugleich die bisherige Entwicklung Sachsens zu sichern und neuen Herausforderungen zu begegnen.

5.1 Strategie „Forcieren“: Stärken fördern, Chancen nutzen

Im Folgenden werden zunächst die in Kapitel 3 identifizierten Stärken Sachsens den global zu erwartenden Chancen aus Kapitel 4 gegenübergestellt. Hieraus können Maßnahmen abgeleitet werden, die dazu beitragen können, dass Sachsen seine Stärken weiter ausbauen kann, um zukünftige Chancen bestmöglich wahrnehmen zu können.

nen. Diese Handlungsstrategie ist gemäß der klassischen SWOT-Analyse sehr erfolgversprechend und prioritär gegenüber den anderen drei Handlungsstrategien. Tabelle 12 verknüpft zunächst die erarbeiteten Faktoren zu den Stärken Sachsens mit den zu erwartenden Chancen in einer Konfrontationsmatrix.

Tab. 12
Konfrontationsmatrix zur Strategie „Forcieren“

Globaler Megatrend	<p>Chancen</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Neue Konsummärkte durch „Golden Agers“ ▪ Neue Absatzmärkte durch global wachsende Mittelschicht ▪ Wachstumschancen durch die Generierung, Herstellung und Anwendung neuer Technologien ▪ Urbane Zentren als kreative Räume und der Vernetzung (Netzwerke/Cluster) ▪ Innovative Lösungsansätze zur Mitigation und Adaption des Umweltproblems ▪ Nutzung neuer Energiequellen und Antriebssysteme ▪ Gesellschaftliche Veränderungen (Feminisierung, Work-Life-Balance, Gesundheitswirtschaft)
Sächsische Wirtschaftsstruktur	
<p>Stärken</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Hohe Wachstums- und Beschäftigungsdynamik bei geringer regionaler Ungleichheit ▪ Agglomerierte Siedlungsstruktur ▪ Hohe öffentliche FuE-Aufwendungen ▪ Gefestigte Industriestruktur mit Innovationspotenzial ▪ Hohe Qualität der Bildungsabschlüsse ▪ Solide Staatsfinanzen (hohe Investitions- und FuE-Ausgaben, niedrige Staatsverschuldung) 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Die hohe Dynamik in der Wirtschaftsentwicklung und zusätzliches Wirtschaftswachstum kann durch die Anwendung oder Entwicklung neuer Technologien und durch die Erschließung neuer Konsummärkte bzw. neuer Konsumgruppen gesichert werden, v. a. durch die Innovationsförderung, die Unterstützung von Technologietransfers und durch den Auf- und Ausbau von Netzwerkk Kooperationen. ▪ Die Sicherung und Fortentwicklung des hohen Qualifikationsniveaus der Erwerbspersonen bildet die Grundlage zur Nutzung der Chancen aus der Generierung und Anwendung neuer Technologien, v. a. durch die Unterstützung von Universitäten, Fachhochschulen und Forschungsinstituten bei Forschung und Ausbildung und durch die Sicherstellung eines hohen Niveaus bei Schulinfrastruktur und Schulausbildung. ▪ Die innovationsaffine Industriestruktur ermöglicht den Aufbau von (sektoralen oder technologiespezifischen) Innovationszentren; hierzu ist das gängige Instrumentarium der Forschungs- und Innovationsförderung entsprechend auszugestalten. ▪ Attraktiv gehaltene Städte mit dem dortigen Einwohnerzuwachs bilden die Grundlage dafür, auch zukünftig von Zuwanderung (insb. von Fachkräften) zu profitieren, v. a. durch Maßnahmen zur Integration der Zuwanderer in das Bildungssystem und in den Arbeitsmarkt.

Quelle: Darstellung des ifo Instituts.

© ifo Institut

Sachsen konnte bereits in der Vergangenheit neue Wachstumsmärkte durch die Unterstützung zukunftssträchtiger Branchen und über die Ansiedlung von Betriebsstätten

und Niederlassungen erschließen. Zukunftsbranchen und -technologien sind in Sachsen weithin vertreten, so etwa der Leichtbau, die Mikroelektronikindustrie, die Nanotechnologie oder die Biomedizin/Biochemie. Hieraus ergeben sich Chancen auch in der Erstellung von Ausrüstungsgütern für eine verstärkte Digitalisierung der Produktion in anderen Wirtschaftsbereichen und Regionen. Zentren der Innovation und des technischen Fortschritts bieten zukünftig ein großes Potenzial. In Sachsen herrschen für die Entstehung solcher regionalen Zentren durch die gegebene Industriestruktur und die vorhandene Forschungslandschaft exzellente Bedingungen. Die Dynamik in der Wirtschaftsentwicklung eröffnet zudem die Möglichkeit, weitere Wachstumschancen durch die Entwicklung neuer Technologien und die Erschließung neuer Märkte (die sich z. B. durch den demographischen Wandel, die verstärkte Zuwanderung und die ökologische Transformation ergeben) wahrzunehmen. Ausgabenrelevante Maßnahmen zur Unterstützung dieser Prozesse betreffen insbesondere folgende Politikfelder:

- **Wirtschaftsförderung** (v. a. Forcieren von Netzwerkkoperationen, Unterstützung von Technologietransfers und Hilfen bei der Markterschließung, Hilfen bei Unternehmensgründungen)

Das hohe Qualifikationsniveau der sächsischen Beschäftigten und das hervorragende Bildungssystem bilden die Grundlage zur Nutzung von zukünftigen Wachstumschancen aus der Generierung und Anwendung neuer Technologien. Es ist deshalb davon auszugehen, dass sächsische Beschäftigte bereits gute Voraussetzungen für die weiter steigenden Qualifikationsanforderungen der Unternehmen aufweisen. Neben der Sicherung des bereits gut ausgebauten dualen Ausbildungssystems ist hier insbesondere auch auf die Stärkung der Universitäten und Fachhochschulen (sowie die Berufsakademien) zu setzen, die hochqualifizierten Fachkräfte ausbilden. Unternehmen müssen zudem darin bestärkt werden, ihre Beschäftigten mit Blick auf neue Entwicklungen ständig weiterqualifizieren. Zur Nutzung der genannten Chancen sind Maßnahmen auf folgendem Feld prioritär:

- **Öffentliche Infrastrukturinvestitionen** (v. a. Förderung der Universitäten, Fachhochschulen und Forschungsinstitute bei der Erforschung neuer Produkte und Verfahren sowie bei der Ausbildung zukünftiger Fachkräfte bzw. der Weiterbildung bereits Erwerbstätiger und beim Aufbau von Forschungskoperationen)

- **Bildung** (v. a. Sicherstellung einer weiterhin hochwertigen Schulinfrastruktur und Schulausbildung; Sicherung der Einrichtungen des dualen Ausbildungssystems)

Neue Wachstumsimpulse können überdies durch die Zuwanderung (junger) Arbeitskräfte aus dem Ausland gesetzt werden: Sie stellen das benötigte Fachkräftepotenzial bereit bzw. können zu jenem ausgebildet werden und eröffnen zudem neue Konsummärkte. Die Annehmlichkeiten des städtischen Lebens wie Kultur-, Sport-, Freizeit-, Bildungs- und Kinderbetreuungsangebote, aber auch (kulturelle) Vielfalt werden zunehmend ein wichtiger Standortfaktor für gutausgebildete und mobile Arbeitnehmer. Sachsens Städte verzeichnen einen anhaltenden Einwohnerzuwachs, und das Kultur- und Freizeitangebot ist gerade in den Großstädten Sachsens ausgezeichnet, weshalb diese für Zuwanderer grundsätzlich attraktiv sind. Diese Standortvorteile sollten aufrechterhalten und ausgebaut werden. Um die Chancen aus der Fachkräftesicherung durch die Zuwanderung zu nutzen, muss das sächsische Bildungs- bzw. Ausbildungssystem Möglichkeiten zur raschen Integration der Zuzügler bieten, sodass diese als zukünftige Fachkräfte ausgebildet werden können. Bereits entsprechend qualifizierte Zuwanderer benötigen einfache Wege in den sächsischen Arbeitsmarkt. Maßnahmen auf folgenden Politikfeldern sind daher zur Nutzung dieser Chance prioritär:

- **Bildung** (v. a. Maßnahmen zur Integration der Zuwanderer in das Bildungssystem, angefangen bei der Vermittlung basaler Kenntnisse bis hin zur Eingliederung in die berufliche/akademische Bildung)
- **Sozialpolitische Leistungen** (v. a. beschäftigungspolitische Hilfsprogramme für arbeitsmarktferne Personen bis hin zur Unterstützung der Integration von Zuwanderern in den regulären Arbeitsmarkt)

5.2 Strategie „Absichern“: Stärken fördern, Risiken begrenzen

Sachsen kann durch die Wahl geeigneter Maßnahmen seine Stärken auch zur Bewältigung kommender Herausforderungen einsetzen. Die Stärken-Risiken-Strategie ist darauf ausgerichtet, bisherige Erfolge zu sichern und die Folgen möglicher Bedrohungsszenarien für Sachsen zu minimieren. Tabelle 13 vereint die Stärken und Risiken in der entsprechenden Konfrontationsmatrix.

Tab. 13
Konfrontationsmatrix zur Strategie „Absichern“

Globaler Megatrend	<p>Risiken</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Alterung der Gesellschaft und dadurch Schrumpfung des Arbeitskräftepotenzials ▪ Zunahme des Anteils von Menschen mit Migrationshintergrund ▪ Überalterung ländlicher Räume und den damit einhergehenden Disparitäten ▪ Exklusion einzelner Gesellschaftsschichten ▪ Neue Fertigungstechniken infolge der Digitalisierung verdrängen alte Industrien ▪ Verschärfung umweltbezogener Regularien (Strukturwandel in den betroffenen Sektoren)
Sächsische Wirtschaftsstruktur	
<p>Stärken</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Hohe Wachstums- und Beschäftigungsdynamik bei geringer regionaler Ungleichheit ▪ Agglomerierte Siedlungsstruktur ▪ Hohe öffentliche FuE-Aufwendungen ▪ Gefestigte Industriestruktur mit Innovationspotenzial ▪ Hohe Qualität der Bildungsabschlüsse ▪ Solide Staatsfinanzen (hohe Investitions- und FuE-Ausgaben, niedrige Staatsverschuldung) 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Die aktuell günstige Zuwanderungsbilanz (insbesondere in den Städten) sowie eine weiterhin hohe Frauenerwerbsquote können den Rückgang des Arbeitskräftepotenzials abfedern, v. a. durch die Gestaltung eines familienfreundlichen Umfeldes; Potenziale ergeben sich auch durch eine Erhöhung der Erwerbsbeteiligung älterer Kohorten (z. B. durch altersgerechte Ausgestaltung von Arbeitsplätzen und Arbeitsorganisation) und dem Abbau von (unfreiwilliger) Teilzeitarbeit ▪ Das Risiko der Abkopplung des ländlichen Raums kann bei einer weiterhin vergleichsweise niedrigen regionalen Ungleichheit der sächsischen Wirtschaftskraft reduziert werden, v. a. durch die Sicherung der infrastrukturellen Anbindung der ländlichen Regionen. ▪ Der Ausbau erneuerbarer Energien und eine Steigerung der Energieeffizienz reduziert die Abhängigkeit von den immer stärker umkämpften natürlichen Ressourcen, v. a. durch die Erhöhung der Energieeffizienz, und des Anteils an erneuerbarer Energien sowie der Fortsetzung der Hochwasserschutzmaßnahmen. ▪ Solide Staatsfinanzen ermöglichen eine Abfederung temporär wirkender globaler Schocks und eine Aufrechterhaltung einer hohen Investitionsquote. ▪ Unterstützung des Strukturwandels z. B. durch Erhöhung der beruflichen und räumlichen Mobilität.

Quelle: Darstellung des ifo Instituts.

© ifo Institut

Ein großes Risiko der Zukunft geht von der Schrumpfung des Arbeitskräftepotenzials in den entwickelten Volkswirtschaften aus. Dieser Sachverhalt trifft auch auf Sachsen zu. Ein weiterhin hoher Einwohnerzuwachs (u. a. durch Unterstützung der Zuwanderung) und eine weiterhin hohe oder sogar noch steigende Frauenerwerbsquote bieten die Möglichkeit, dieses Risiko zumindest teilweise zu reduzieren. Die damit verbundenen Anpassungsnotwendigkeiten (gemeinhin wird die Feminisierung gleichgesetzt mit einer Bedeutungszunahme sozialer und kommunikativer Kompetenzen in der Ar-

beitswelt, einer zunehmenden Wertschätzung der Work-Life-Balance und der Etablierung von neue Familien- und Lebensformen) dürften in Sachsen geringere Probleme bereiten als anderswo. Dennoch sollten die Rahmenbedingungen für eine hohe Erwerbsbeteiligung von Frauen weiterhin gesichert und ggf. verbessert werden.

Sachsen weist außerdem eine im gesamtdeutschen Vergleich hohe Geburtenrate auf. Damit vergrößert sich mittelfristig, wenn auch nicht vor dem Jahr 2030, das potenzielle Arbeitskräfteangebot. Die Schaffung eines familienfreundlichen Umfeldes sollte diesen Trend weiterhin unterstützen. Ergänzend sollten auch Möglichkeiten ausgeschöpft werden, die hohe Erwerbsquote älterer Kohorten aufrechtzuerhalten und ggf. unfreiwillige Teilzeitarbeit abzubauen; hierbei sind jedoch insbesondere die Unternehmen selber gefordert.

Maßnahmen im Spektrum folgender politischen Handlungsfelder sind zur Sicherung dieser sächsischen Stärken vorrangig:

- **Sozialpolitische Leistungen** (v. a. Sicherung der Rahmenbedingungen für eine hohe Erwerbsbeteiligung von Frauen und älteren Personen, Gestaltung eines familienfreundlichen Umfeldes)
- **Öffentliche Infrastrukturinvestitionen** (v. a. Sicherung der infrastrukturellen Bedingungen für einen weiteren Einwohnerzuwachs auch in den eher peripher gelegenen Regionen, etwa im Bereich des Öffentlichen Personennahverkehrs (ÖPNV) und bei der Aufrechterhaltung der öffentlichen Daseinsvorsorge)

Aufgrund des allgemeinen Urbanisierungstrends besteht insbesondere für ländliche Regionen das Risiko, vom wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Fortschritt abgekoppelt zu werden. Dadurch verschärfen sich regionale Disparitäten. In Sachsen herrscht der günstige Umstand, dass die regionale Ungleichheit in der Wirtschaftskraft aktuell noch relativ gering ist. Allerdings dürften Regionen innerhalb Sachsens, welche heute in Bezug auf die ökonomische Leistungsfähigkeit tendenziell zurückliegen, diesen Risiken verstärkt ausgesetzt sein. Die städtischen Agglomerationszentren Leipzig, Dresden und mit etwas Abstand Chemnitz werden in absehbarer Zukunft an wirtschaftlicher Strahlkraft weiter zulegen, während periphere Regionen sowohl als Wohnort als auch als Wirtschaftsstandort tendenziell in ihrer Attraktivität zurückfallen könnten. Eine gute infrastrukturelle Anbindung der ländlichen Regionen an die großen Agglomerationszentren könnte diesem Trend entgegenwirken:

- **Öffentliche Infrastrukturinvestitionen** (v. a. Sichern der infrastrukturellen Anbindung ländlicher Regionen an Agglomerationszentren, u. a. mit dem Ausbau von ÖPNV-Systemen und leistungsfähigen Breitbandverbindungen)

Der Klimawandel birgt weitere Risiken. Neben vermehrten Schadensereignissen (z. B. Starkregenfälle mit regionalen Hochwassern, länger anhaltende Dürreperioden) dürfte Sachsen insbesondere durch die Verschärfung umweltbezogener Regularien betroffen sein. Auch die Ressourcensicherheit ist infolge des stärker umkämpften Zugangs zu natürlichen Ressourcen bedroht. Sachsen ist bei der Absicherung gegen diese Risiken durch den Aufbau erneuerbarer Energien und Bemühungen zur Erhöhung der Energieeffizienz bereits auf dem richtigen Weg. Auch im Bereich des Hochwasserschutzes und der Vermeidung von Bodenerosion gibt es Erfolge zu vermelden. Diese Anstrengungen sollten mit Blick auf die zukünftigen Risiken verstärkt werden:

- **Wirtschaftsförderung** (v. a. Forcieren der Anstrengungen zur Erhöhung der Energieeffizienz und des Anteils erneuerbarer Energien, Absicherung bisheriger Bemühungen zur Begegnung der Risiken durch den Klimawandel)
- **Öffentliche Infrastrukturinvestitionen** (v. a. Fortsetzung der Hochwasserschutzmaßnahmen z. B. durch Deichbau, Schaffung von Poldern und Verringerung der Flächenversiegelung)

Mit der zunehmenden Vernetzung von Finanz- und Wirtschaftsmärkten gehen Ansteckungseffekte bei Krisen einher. Auch andere globale Schocks wie die Zunahme von Migrationsströmen können öffentliche Haushalte vor große Herausforderungen stellen. Durch eine Weiterführung seiner soliden Finanzpolitik verfügt Sachsen über einen Spielraum zur Verminderung derartiger Schocks und kann sich gleichzeitig gegen globale Änderungen des Zinsniveaus absichern. Sinnvoll erscheint es, den öffentlichen Investitionsausgaben Vorrang vor eher konsumtiv orientierten Ausgaben einzuräumen.

5.3 Strategie „Aufholen“: Schwächen reduzieren, Chancen nutzen

In einem dritten Strategiefeld sollen Handlungsoptionen identifiziert werden, die die Schwächen Sachsens so adressieren, dass globale Chancen genutzt werden können. Dabei sollte ein Aufholprozess angestrebt werden, welcher im besten Fall die Schwä-

chen in Stärken verwandelt, um eine Stärken-Chancen-Position (Strategie „Forcieren“) zu ermöglichen. Tabelle 14 stellt die Schwächen den Chancen in einer Konfrontationsmatrix gegenüber.

Tab. 14
Konfrontationsmatrix zur Strategie „Aufholen“

Globaler Megatrend	<p>Chancen</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Neue Konsummärkte durch „Golden Agers“ ▪ Neue Absatzmärkte durch global wachsende Mittelschicht ▪ Wachstumschancen durch die Generierung, Herstellung und Anwendung neuer Technologien ▪ Urbane Zentren als kreative Räume und der Vernetzung (Netzwerke/Cluster) ▪ Innovative Lösungsansätze zur Mitigation und Adaption des Umweltproblems ▪ Nutzung neuer Energiequellen und Antriebssysteme ▪ Gesellschaftliche Veränderungen (Feminisierung, Work-Life-Balance, Gesundheitswirtschaft)
Sächsische Wirtschaftsstruktur	<p>Schwächen</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Unverändert unterproportionale Wirtschafts- und Steuerkraft bei überproportionaler Arbeitslosigkeit ▪ Kleinteiligkeit der Wirtschaft (damit verbunden: schwächere Exportorientierung, geringere Aufstiegsperspektiven, geringere private FuE-Aufwendungen) ▪ Hohes Durchschnittsalter der Beschäftigten und der Bevölkerung ▪ Nichtausschöpfen der Bildungspotenziale (Hohe Schulabbrecherquote, Verbleib von Absolventen in Sachsen nach Studienabschluss unsicher) ▪ Mangelnde Verfügbarkeit von Breitbandinternet

Quelle: Darstellung des ifo Instituts.

© ifo Institut

Die Wachstumschancen, die sich durch neue Technologien (Stichwort: Digitalisierung) ergeben, könnten durch die Kleinteiligkeit der sächsischen Wirtschaft und dadurch ausgelöste Finanzierungsschwierigkeiten (z. B. durch eine restriktive Kreditvergabe

seitens der Banken) verpasst werden. Kleinen Betrieben fällt es trotz höherer Flexibilität häufig schwerer, dem Druck durch neue Mitbewerber auf den globalen und heimischen Märkten Stand zu halten. Die sächsischen Unternehmen stehen darüber hinaus vor dem Problem, dynamisch wachsende Exportmärkte zum Beispiel in Asien zunächst erschließen zu müssen, während bereits exportierende Unternehmen anderswo diesbezüglich möglicherweise einen Startvorteil haben. Insbesondere infolge ihrer geringen Größe dürfte es vielen sächsischen Unternehmen zusätzlich schwerer fallen, neue Exportmärkte zu erschließen, da sie die anfänglichen Fixkosten kaum stemmen können. Mögliche politische Anknüpfungspunkte bestehen damit insbesondere auf folgendem Feld:

- **Wirtschaftsförderung** (v. a. Diversifikation von Exportmärkten vorantreiben, Absatz- und Messgeförderung, Informationsbereitstellung an interessierte Unternehmen, indirekt auch: Innovations- und Technologietransferförderung)

Auch die Adaption technologischer Neuerungen und die Ausrichtung der Unternehmensstrategie auf globale Trends fallen kleinen Unternehmen potenziell schwerer. Die sächsische Wirtschaft muss außerdem vermehrt kundenbezogene Produkte und Dienstleistungen anbieten. Cluster und Netzwerke können diese Nachteile aus der Kleinteiligkeit teilweise beheben, jedoch sollten diese verstärkt überregional oder sogar international ausgerichtet werden, damit die sächsischen Unternehmen von diesem Know-how profitieren und gleichzeitig auch einen erleichterten Zugang zu den globalen Märkten finden können. Eine Unterstützung der Managementebene bei der strategischen Ausrichtung könnte die innovative und global denkende Unternehmenszene verbreitern. Es besteht zudem die Chance, dass sich die kleinen Unternehmen unter Umständen besser und schneller an neue Trends oder Kundenwünsche anpassen. Technologien, welche eine dezentrale Produktfertigung ermöglichen, zum Beispiel die 3D-Drucktechnologie, könnten sich gar positiv auf kleine Unternehmen auswirken, etwa weil die Herstellung kleiner Stückzahlen rentabler und unkomplizierter wird. Mögliche Handlungsstrategien zur Unterstützung dieser Entwicklungen betreffen folgende Politikfelder:

- **Wirtschaftsförderung** (v. a. Unterstützung der Unternehmen bei produktivitätserhöhenden Maßnahmen sowie dem Ausbau der internationalen Ausrichtung und der Etablierung von Clustern und Netzwerken, Technologietransfer- und Innovationsförderung, Unternehmensnachfolgeförderung)

- **Förderung privater FuE** (v. a. direkte Innovationsförderung, Technologietransfer, Aufbau von Innovationszentren unter Beteiligung öffentlicher und privater Akteure)

Sachsen verliert immer noch gut ausgebildete Fachkräfte wie IT-Experten oder Ingenieure an die westdeutschen Bundesländer. Es ist davon auszugehen, dass der relative Attraktivitätsvorsprung Westdeutschlands bis zum Jahr 2030 nicht grundlegend überwunden werden kann. Die Chancen, die sich durch Zuwanderer aus dem Ausland ergeben können, werden durch diesen Umstand und den nach wie vor geringen Verbleib von Hochschulabsolventen in Sachsen verringert. Schafft man es nicht, die Zuwanderer in das Bildungssystem zu integrieren und nach erfolgreicher Ausbildung zu halten, verpasst man diese Chance. Auch geringe Aufstiegsperspektiven mindern die Attraktivität sächsischer Betriebe für potenzielle Fachkräfte. Hieraus ergeben sich mögliche Bedarfe in folgendem Bereich:

- **Bildung** (v. a. Unterstützung bei der Qualifizierung des Managements in sächsischen mittelständischen Unternehmen zur strategischen Ausrichtung auf Chancen der Globalisierung, verstärkte Kooperation von Bildungseinrichtungen mit sächsischen Unternehmen zur Erleichterung der Akquisition von gut qualifizierten Fachkräften)

5.4 Strategie „Meiden“: Schwächen reduzieren, Risiken begrenzen

Die letzte Kombination repräsentiert die Schwächen-Risiken-Strategie, die Schwächen und Gefahren vermeiden soll. Dabei sollten die Schwächen Sachsens durch passgenaue Maßnahmen so adressiert werden, dass extern zu erwartende Risiken nicht zur Bedrohung für Sachsen werden können. Eine Vielzahl von Risiken könnte die ökonomische und gesellschaftliche Situation gefährden. Tabelle 15 verknüpft zunächst die erarbeiteten Faktoren der Schwächen Sachsens mit den externen Risiken in der entsprechenden Konfrontationsmatrix.

Das Risiko eines schrumpfenden Arbeitskräftepotenzials wird die ohnehin bestehende Herausforderung durch die ältere Bevölkerung und die unterproportionale Wirtschaftskraft in Sachsen verstärken. Eine verbesserte Gesundheit und Leistungsfähigkeit insbesondere älterer Arbeitnehmer könnte dem entgegenwirken. Die Schulabrecherquote in Sachsen ist zudem im Vergleich zum deutschen Durchschnitt relativ

hoch, was einen besonderen Förder- und Betreuungsbedarf für schulische Risikogruppen impliziert. Wirtschaft und Politik sind deswegen gefordert, jungen Menschen eine schulische bzw. berufliche Ausbildung zu ermöglichen bzw. geeignete Ausbildungsprogramme anzubieten, um möglichst alle Potenziale des sächsischen Arbeitsmarktes dauerhaft zu nutzen.

Tab. 15
Konfrontationsmatrix zur Strategie „Meiden“

Globaler Megatrend	<p>Risiken</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Alterung der Gesellschaft und dadurch Schrumpfung des Arbeitskräftepotenzials ▪ Zunahme des Anteils von Menschen mit Migrationshintergrund ▪ Überalterung ländlicher Räume und den damit einhergehenden Disparitäten ▪ Exklusion einzelner Gesellschaftsschichten ▪ Neue Fertigungstechniken infolge der Digitalisierung verdrängen alte Industrien ▪ Verschärfung umweltbezogener Regularien (Strukturwandel in den betroffenen Sektoren)
Sächsische Wirtschaftsstruktur	<p>Schwächen</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Unverändert unterproportionale Wirtschafts- und Steuerkraft bei überproportionaler Arbeitslosigkeit ▪ Kleinteiligkeit der Wirtschaft (damit verbunden: schwächere Exportorientierung, geringere Aufstiegsperspektiven, geringere private FuE-Aufwendungen) ▪ Hohes Durchschnittsalter der Beschäftigten und der Bevölkerung ▪ Nichtausschöpfen der Bildungspotenziale (Hohe Schulabbrecherquote, Verbleib von Absolventen in Sachsen nach Studienabschluss unsicher) ▪ Mangelnde Verfügbarkeit von Breitbandinternet
	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Das Risiko des schrumpfenden Arbeitskräftepotenzials wird durch eine hohe Schulabbrecherquote, die nach wie vor hohe Abwanderungsquote der Studienabsolventen und die alternde Gesellschaft verstärkt. Dem können Integrationsmaßnahmen älterer Arbeitnehmer und Arbeitsloser in den Arbeitsmarkt und Maßnahmen zur Verringerung der Schulabbrecherquote entgegenwirken. ▪ Die regional ungleiche Infrastrukturausstattung und die Überalterung ländlicher Regionen erhöhen das Risiko der Abkopplung peripherer Regionen, weshalb Maßnahmen zur Reduzierung der Überalterung bestehender Infrastruktur und deren Verbesserung in ländlichen Regionen durchgeführt werden sollten. ▪ Mangelnde Verfügbarkeit an leistungsfähigen Breitbandverbindungen könnte den Strukturwandel in den betroffenen Regionen beeinträchtigen, wodurch alte Industrien wegzufallen drohen ohne durch neue ersetzt zu werden. ▪ Die zunehmende Alterung der Gesellschaft und zunehmende regionale Disparitäten verstärken das Problem der unterproportionalen Wirtschafts- und Steuerkraft. ▪ Die genannten Risiken können auch zu einer Zunahme der gesellschaftlichen und politischen Unzufriedenheit beitragen. Maßnahmen zur Reduktion der Langzeitarbeitslosigkeit, der Altersarmut und der Armutsgefährdung können hier entgegenwirken.

Quelle: Darstellung des ifo Instituts.

© ifo Institut

Ein Fachkräftemangel besonderer Art stellt für viele Unternehmer darüber hinaus die oftmals ungeklärte Nachfolgeproblematik dar. So werden viele sächsische Unternehmer in den nächsten zehn Jahren in den Ruhestand gehen. Die Suche nach einem geeigneten Nachfolger gestaltet sich auch infolge des demographischen Wandels schwierig. Sowohl die Suche nach einem Nachfolger als auch die Hilfestellung in Managementfragen und ggf. in Kreditangelegenheiten sollte daher mit professioneller Unterstützung erfolgen. Die Alterung der Bevölkerung birgt auch Chancen, welche es durch geeignete Vorkehrungen gezielt zu nutzen gilt. So zeigen Untersuchungen, dass bei einer stetigen Weiterbildung älterer Arbeitnehmer weder deren Innovationsneigung noch deren Fähigkeiten sinken, neue Technologien zu adaptieren. Typische Eigenschaften, welche älteren Arbeitnehmern zugeschrieben werden (wie z. B. Berufs- und Lebenserfahrung, Zuverlässigkeit und die in einer immer hektischeren Arbeitswelt wichtiger werdende Ruhe und Gelassenheit) könnten an Bedeutung gewinnen. Zusammenfassend sind in Sachsen zur Meidung dieser Risiken Handlungsmaßnahmen auf folgenden Feldern prioritär:

- **Bildung** (v. a. Integrationsmaßnahmen älterer Arbeitnehmer und (Langzeit-)Arbeitsloser in den Arbeitsmarkt, z. B. durch Weiterbildung und Umschulung, Maßnahmen zur Verringerung der Schulabbrecherquote durch intensivierete Förderung und Betreuung von Problemschülern)
- **Gesundheit** (v. a. Unterstützung der betrieblichen Gesundheitsvorsorge, Sicherstellung einer hochwertigen Gesundheitsinfrastruktur in allen Landesteilen)

Der ländliche Raum droht insbesondere dann abgekoppelt zu werden, wenn eine regional ungleiche Infrastrukturausstattung besteht. Nicht nur einzelne sächsische Gemeinden in peripheren Lagen, sondern ganze Landstriche sind noch unzureichend mit schnellen Breitbandverbindungen versorgt. Ländliche Regionen drohen damit zu Verlierern der Digitalisierung zu werden.

Politisch wird zudem immer wieder der Ausstieg aus der Verstromung der in Sachsen (bzw. den angrenzenden Bundesländern) geförderten Braunkohle diskutiert. Präventiv sollten daher mögliche Anpassungsstrategien entwickelt werden, wie der langfristig kaum mehr abwendbare Ausstieg aus der Braunkohle sowohl für die einzelnen Regionen (Lausitz bzw. Mitteldeutsches Revier) als auch für die betroffenen Arbeitnehmer flankiert werden könnte. Insgesamt könnten sich bei einer überalterten Infrastruktur und wenig attraktiven Mittelzentren regionale Disparitäten verstärken. Dies

könnte wiederum populistischen Kräften Auftrieb geben, welche die Ursachen der Missstände in der Globalisierung, der Zunahme der Bevölkerung mit Migrationshintergrund oder generell in etablierten staatlichen Institutionen sehen. Diese Entwicklungen kann insbesondere durch Maßnahmen auf folgendem Politikfeld entgegengewirkt werden:

- **Öffentliche Infrastrukturinvestitionen** (v. a. Maßnahmen zur Reduzierung der Überalterung bestehender Infrastruktur (Daseinsvorgeleistungen i. w. S.) bzw. deren Verbesserung in ländlichen Regionen und Ausbau der Verfügbarkeit von leistungsfähigen Breitbandverbindungen, Unterstützung und Ausbau der Mittelzentren zu regionalen Wachstumspolen u. a. durch Städtebauförderprogramme oder Ansiedlung von Behörden und Forschungseinrichtungen.)

Die Disparitäten könnten sich auch innerhalb einzelner Regionen Sachsens verschärfen. Eine Ursache ist etwa der verstärkte Renteneintritt von Menschen mit gebrochenen Erwerbsbiografien. Maßnahmen auf folgendem Feld können vor diesem Hintergrund notwendig werden:

- **Sozialpolitische Maßnahmen** (v. a. Maßnahmen zur Reduktion der Langzeitarbeitslosigkeit, Reduktion von Altersarmut und Armutsgefährdung durch Sozialtransfers bzw. Verbesserung der Arbeitsmarktchancen gefährdeter Personen)

5.5 Zwischenfazit

Sachsen kann durch Maßnahmen auf unterschiedlichen Politikfeldern seine Stärken nutzen, um die sich bietenden, neuen Chancen aus globalen Megatrends zu ergreifen. Die Dynamik in der wirtschaftlichen Entwicklung und das hohe Qualifikationsniveau der Beschäftigten eröffnen Möglichkeiten zur Anwendung und zur Generierung neuer Technologien und zur Erschließung neuer Märkte. Sachsen hat bisher viel erreicht; dieses Potenzial gilt es in Anbetracht externer Risiken zu verteidigen. Das Land muss auf ein schrumpfendes Arbeitskräftepotenzial reagieren und die sächsischen Unternehmen den verstärkten internationalen Wettbewerbsdruck annehmen.

Daneben weist der Standort Sachsen aber auch eine Reihe von Schwächen auf, die dazu führen könnten, dass dem Freistaat vielversprechende Chancen in der Zukunft entgehen könnten. Insbesondere die Kleinteiligkeit der Wirtschaftsstruktur und die

nicht zuletzt hierdurch bedingt geringe (technologische und kostenseitige) Wettbewerbsfähigkeit erschweren es sächsischen Unternehmen, neue Absatzmärkte bzw. neue Zielgruppen zu erschließen oder ein attraktives Arbeitsumfeld für qualifiziertes Personal zu schaffen. Die überdurchschnittlich hohe Schulabbrecherquote und der relativ hohe Anteil an (Langzeit-)Arbeitslosen in Sachsen zeigen zudem, dass Sachsen das bestehende Arbeitskräftepotenzial weder qualitativ noch quantitativ vollständig ausschöpft. Vor dem Hintergrund eines sich abzeichnenden Fachkräftemangels sind auf diesen Feldern deshalb zusätzliche Anstrengungen notwendig.

Zudem ist zu erwarten, dass sich der ländliche Raum in absehbarer Zukunft langsamer entwickelt als die urbanen Zentren, nicht zuletzt wegen fortgesetzter Abwanderung und einem ungünstigen Angebot an öffentlichen Daseinsvorsorgeleistungen. Dadurch drohen Sachsen in Zukunft verstärkte regionale Ungleichheiten, die sich nicht nur wirtschaftlich, sondern auch gesellschaftlich und politisch auswirken könnten.

Tabelle 16 bietet einen abschließenden Gesamtüberblick über die in den jeweiligen Feldern prioritär angesprochenen politischen Handlungsfelder. Gemäß der klassischen SWOT-Analyse besteht das größte wirtschaftspolitische Erfolgspotenzial in der Strategie „Forcieren“, d. h., wenn die sächsischen Stärken auf externe Chancen treffen. Bei dieser Strategie müsste der Freistaat Sachsen seine politischen Schwerpunkte im Bereich der Bildung sowie der Wirtschaftsförderung setzen.

Eine Priorisierung der übrigen drei Strategien ist innerhalb der SWOT-Analyse nicht möglich. Hierzu müssen die jeweiligen wirtschaftspolitischen Ziele des Entscheidungsträgers berücksichtigt werden. Es wird jedoch in der Literatur darauf hingewiesen, dass externe Risiken besonders hoch sind, wenn sie auf Schwächen treffen (Strategie „Meiden“). Daher sollte Sachsen auch diese Strategien im Blick behalten. In Sachsen liegen die Aufgabenfelder in der Strategie „Meiden“ überwiegend im Bereich des Gesundheitswesens, der öffentlichen Infrastrukturinvestitionen sowie ausgewählter sozialpolitischer Leistungen. Die demgegenüber nachrangigen Strategien „Absichern“ und „Aufholen“ können schließlich insbesondere mit Maßnahmen in Bereich von sozialpolitischen Leistungen, Unterstützung privater FuE-Tätigkeit, Wirtschaftsförderung, Bildung und öffentlichen Infrastrukturinvestitionen adressiert werden.

Tab. 16
Prioritäre Politikfelder zur Adressierung künftiger Handlungsbedarfe

<p style="text-align: center;">Globaler Megatrend</p> <p>Sächsische Wirtschaftsstruktur</p>	<p>Chancen</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Neue Konsummärkte durch „Golden Agers“ ▪ Neue Absatzmärkte durch global wachsende Mittelschicht ▪ Wachstumschancen durch die Generierung und Anwendung neuer Technologien ▪ Urbane Zentren als kreative Räume und Vernetzung (Netzwerke/Cluster) ▪ Innovative Lösungsansätze zur Mitigation und Adaption des Umweltproblems ▪ Nutzung neuer Energiequellen u. Antriebssysteme ▪ Gesellschaftliche Veränderungen (Feminisierung, Work-Life-Balance, Gesundheitswirtschaft) 	<p>Risiken</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Alterung der Gesellschaft ▪ Zunahme des Anteils von Menschen mit Migrationshintergrund ▪ Überalterung ländlicher Räume und den damit einhergehenden Disparitäten ▪ Exklusion ganzer Gesellschaftsschichten („Digital Natives“ und dem Rest) ▪ Neue Fertigungstechniken infolge der Digitalisierung verdrängen alte Industrien ▪ Verschärfung umweltbezogener Regularien (Strukturwandel in den betroffenen Sektoren)
<p>Stärken</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Hohe Wachstums- u. Beschäftigungsdynamik bei geringer regionaler Ungleichheit ▪ Agglomerierte Siedlungsstruktur ▪ Hohe öffentliche FuE-Aufwendungen ▪ Gefestigte Industriestruktur mit Innovationspotenzial ▪ Hohe Qualität der Bildungsabschlüsse ▪ Solide Staatsfinanzen (hohe Investitions- und FuE-Ausgaben, niedrige Staatsverschuldung) 	<p>Strategie „Forcieren“: Stärken fördern, Chancen nutzen</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Wirtschaftsförderung ▪ Bildung 	<p>Strategie „Absichern“: Stärken fördern, Risiken begrenzen</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Öffentliche Infrastrukturinvestitionen ▪ Sozialpolitische Leistungen ▪ Wirtschaftsförderung
<p>Schwächen</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Unverändert unterproportionale Wirtschafts- und Steuerkraft bei überproportionaler Arbeitslosigkeit ▪ Kleinteiligkeit der Wirtschaft (damit verbunden: schwächere Exportorientierung, geringere Aufstiegsperspektiven, geringere private FuE-Aufwendungen) ▪ Hohes Durchschnittsalter der Beschäftigten und der Bevölkerung ▪ Nichtausschöpfen der Bildungspotenziale (Hohe Schulabbrecherquote, Verbleib von Absolventen in Sachsen nach Studienabschluss unsicher) ▪ Mangelnde Verfügbarkeit von Breitbandinternet 	<p>Strategie „Aufholen“: Schwächen reduzieren, Chancen nutzen</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Wirtschaftsförderung ▪ Bildung ▪ Förderung privater FuE 	<p>Strategie „Meiden“: Schwächen reduzieren, Risiken begrenzen</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Gesundheitswesen ▪ Öffentliche Infrastrukturinvestitionen ▪ Sozialpolitische Leistungen

Quelle: Darstellung des ifo Instituts.

© ifo Institut

Hieraus ergibt sich, dass es in Sachsen eine ganze Reihe von teils gleichrangigen Handlungsbedarfen gibt. Diese Bedarfe zur Sicherung der bisherigen und künftigen Entwicklung Sachsens, insbesondere vor dem Hintergrund der EUROPA 2020-ZIELE, werden auf eine absehbar rückläufige Ausstattung mit Fördermitteln treffen. Damit sind die sich ergebenden förderpolitischen Implikationen und die Möglichkeit zur Priorisierung angesprochen, die im folgenden Kapitel genauer diskutiert werden sollen. Ergänzende Kriterien zur Priorisierung von Maßnahmen *innerhalb* einzelner Handlungsstrategien werden später in Abschnitt 6.3 näher diskutiert.

6 Förderpolitische Implikationen für die Jahre nach 2020

In Kapitel 5 wurden eine Reihe von möglichen Handlungsfeldern zur Festigung und Fortentwicklung der sächsischen Wirtschaft vor dem besonderen Hintergrund der EUROPA 2020-ZIELE skizziert. Hierbei wurde eine Vielzahl von Feldern mit weiterhin bestehenden und sich neu ergebenden Handlungsbedarfen identifiziert. Diesen Bedarfen steht eine absehbar rückläufige Fördermittelausstattung, insbesondere auch von europäischer Ebene, gegenüber.⁶³ Im Folgenden wird vor diesem Hintergrund zunächst die künftig zu erwartende ESI-Mittelausstattung Sachsens mithilfe einer Simulationsrechnung ermittelt, um diese anschließend dem in Kapitel 5 dargestellten Bedarf gegenüberzustellen. Angesichts der sich abzeichnenden Disparitäten zwischen Bedarfen und Mittelausstattung wird weiterhin diskutiert, inwieweit durch eine Anpassung der Mechanismen der Verteilung von ESI-Mitteln ein höheres Mittelvolumen für Sachsen erreicht werden kann. Abschließend werden Priorisierungsmöglichkeiten dargestellt und abgeschätzt, inwiefern durch gezielte Priorisierungsmaßnahmen der absehbare Mittelrückgang kompensiert werden kann, ohne einen wesentlichen Teil der identifizierten Bedarfe zu vernachlässigen.

6.1 Vorüberlegungen

Die Zuweisungen von EFRE- und ESF-Mitteln aus den ESI-Fonds⁶⁴ an die EU-Mitgliedsstaaten erfolgt nach Art. 90 der Verordnung (EU) Nr. 1303/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates auf der Grundlage einer Einordnung der europäischen NUTS-2-Regionen nach der Höhe des BIP je Einwohner in drei unterschiedliche Regionstypen (weniger entwickelte Regionen mit einem BIP je Einwohner von nicht mehr als 75 % des EU-Durchschnitts, Übergangsregionen mit einem BIP je Einwohner zwischen

⁶³ Die Mittel der Europäischen Union stehen im Mittelpunkt dieser Studie, weil ein erheblicher Teil der vom Freistaat Sachsen aufgelegten Förderprogramme hierdurch mitfinanziert werden. Mittel des Bundes sind zwar für einzelne Förderbereiche bedeutsam, jedoch in ihrer Gesamtheit weniger relevant als die breiter eingesetzten EU-Mittel. Veränderungen in der Regionalförderung von Bund und Ländern, die auch für Sachsen relevant sein könnten, werden bei Ragnitz et al. (2017) thematisiert.

⁶⁴ Unter den ESI-Fonds werden die Europäischen Fonds für regionale Entwicklung (EFRE), der Europäische Sozialfonds (ESF), die Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raumes (ELER) und der Europäische Meeres- und Fischereifonds (EMFF) zusammengefasst. Die nachfolgenden Ausführungen beziehen sich allein auf den EFRE bzw. den ESF, da ELER und EMFF als sektorale Politiken aufzufassen sind, für die abweichende Verteilungsregeln gelten.

75 % und 90 % des EU-Durchschnitts und stärker entwickelte Regionen mit einem BIP je Einwohner von mehr als 90 % des EU-Durchschnitts).⁶⁵ In der laufenden Förderperiode werden hierfür die Grunddaten der Jahre 2007 – 2009 herangezogen. Zu vermuten ist, dass die künftige Fördergebietsabgrenzung auf der Basis der Daten für den Zeitraum 2014 – 2016 erfolgt. Zum Zeitpunkt der Erstellung des Gutachtens lagen allerdings auf NUTS-2-Ebene nur statistische Angaben zum BIP je Einwohner bis zu den Jahren 2014 bzw. 2015 vor. Unter der technischen Annahme, dass sich in allen Regionen der EU-28 der Wachstumstrend der vorangegangenen Jahre fortsetzt, lässt sich jedoch annähernd abschätzen, welchen Status die einzelnen Regionen der EU bei Beibehaltung der gegenwärtigen Indikatrix aufweisen werden.⁶⁶

Nach dieser Projektionsrechnung würden gegenüber der laufenden Förderperiode 13 europäische Regionen ihre bisherige Fördergebietseinstufung verlieren (acht weniger entwickelte Regionen, fünf Übergangsregionen⁶⁷). Hingegen würden 29 Regionen (darunter 15 stärker entwickelte Regionen⁶⁸ und 14 Übergangsregionen⁶⁹) infolge einer ungünstigeren Wirtschaftsentwicklung unter die entsprechenden Grenzwerte fallen und damit in eine höhere Förderkategorie aufsteigen. Dies betrifft insbesondere Regionen in den südeuropäischen Krisenländern. Von den drei sächsischen Regionen würde die NUTS-2-Region Chemnitz weiterhin als Übergangsregion eingestuft (BIP je Einwohner: 87,0 % des EU-Durchschnitts), die Regionen Dresden (94,7 %) und Leipzig (102,6 %) würden den relevanten Grenzwert hingegen deutlich überschreiten.⁷⁰

⁶⁵ ESI-Mittel kommen dabei grundsätzlich allen drei Regionstypen zugute; die Höhe der Mittelzuweisungen bestimmt sich dabei nach einem indikatorgestützten Verfahren (vgl. Kapitel 6.2, S. 81ff.) mit besonderer Bevorzugung der einkommensschwächeren Regionen.

⁶⁶ Hierzu werden für alle NUTS-3-Regionen das BIP und die Einwohnerzahl des zuletzt verfügbaren Jahres (entweder 2014 oder 2015) mit ihrer zugehörigen mittleren Wachstumsrate zwischen den Jahren 2012 und 2014 bis zum Jahr 2016 fortgeschrieben. Die Ergebnisse für die NUTS-3-Regionen werden anschließend auf die Ebene der NUTS-2-Regionen aufsummiert. Aus den sich dabei ergebenden Werten wird letztlich das durchschnittliche BIP je Einwohner bestimmt. Bei den so ermittelten Angaben handelt es sich somit nicht um eine Prognose der tatsächlichen Entwicklung, sondern lediglich um eine auf Annahmen basierende Projektionsrechnung. Die hieraus abgeleiteten Ergebnisse weichen entsprechend von den aktuell bei Eurostat veröffentlichten Daten ab.

⁶⁷ Davon eine Region in UK.

⁶⁸ Davon zwei Regionen in UK.

⁶⁹ Davon eine Region in UK.

⁷⁰ Unter den genannten Annahmen würden in Deutschland auch die NUTS-2-Regionen Brandenburg (89,0 %), Mecklenburg-Vorpommern (83,9 %), Lüneburg (84,9 %), Sachsen-Anhalt (84,9 %) und Thüringen (89,4 %) weiterhin zu den Übergangsregionen in Deutschland gehören. (Angaben in Klammern: BIP je Einwohner gemessen am EU-28-Durchschnitt).

Allerdings wird aller Voraussicht nach in der kommenden Förderperiode Großbritannien⁷¹ nicht mehr zur EU gehören. Durch das Ausscheiden Großbritanniens aus der EU verringert sich rein rechnerisch⁷² das durchschnittliche BIP je Einwohner in der EU um schätzungsweise 1,3 % (basierend auf dem Zeitraum 2014 – 2016). Damit verlieren in den verbleibenden Mitgliedsländern der EU weitere sechs Regionen ihren derzeitigen Fördergebietsstatus (eine weniger entwickelte Region, fünf Übergangsregionen). In Deutschland wären hiervon die NUTS-2-Regionen Brandenburg (BIP je Einwohner: 90,3 % des EU-Durchschnitts ohne Großbritannien) und Thüringen (90,7 %) betroffen. In der Region Chemnitz hingegen würde das BIP je Einwohner mit 88,2 % des EU-Durchschnitts hingegen auch weiterhin deutlich unter dem Schwellenwert von 90 % des EU-Mittelwerts liegen. Es ließe sich argumentieren, dass dieser statistische Effekt nicht zu einem Verlust von EU-Mitteln führen sollte, denn bei objektiver Betrachtung hat sich die Situation in diesen Regionen ja nicht verbessert. Dem lässt sich allerdings entgegenhalten, dass infolge des „Brexit“ auch die insgesamt zur Verfügung stehenden Mittel zurückgehen werden.⁷³

Diese Überlegungen zeigen, dass Sachsen vermutlich mit einem deutlichen Rückgang an ESI-Mitteln in der kommenden Förderperiode rechnen muss:⁷⁴ Lediglich die NUTS-2-Region Chemnitz würde noch als Übergangsregion eingestuft werden können. Zudem laufen auch die derzeit noch geltenden Sonderregelungen des Anhangs VII der Verordnung (EU) Nr. 1303/2013 für die sächsischen Regionen aus.⁷⁵ Insoweit besteht aus Sicht des Freistaates ein Interesse daran, die Mittelverteilung zugunsten Sachsens positiv zu beeinflussen. Im Folgenden werden einige denkbare Möglichkeiten aufgezeigt.

⁷¹ Im gesamten Gutachten werden die Bezeichnungen Großbritannien und UK als Synonyme verwendet und bezeichnen das Vereinigte Königreich.

⁷² Die ökonomischen Auswirkungen eines „Brexit“ lassen sich derzeit nicht abschätzen.

⁷³ Nach Schätzungen des Delors-Instituts belaufen sich die auf Großbritannien entfallenden Einnahmen der EU aktuell auf 17 Mrd. Euro (<http://www.institutdelors.eu/media/brexitbudget-haasrubio-jdi-jdib-jan17-de.pdf?pdf=ok>). Dem stehen Kohäsionsausgaben (EFRE und ESF) in Großbritannien in Höhe von schätzungsweise 2,7 Mrd. Euro jährlich gegenüber.

⁷⁴ Zu konkreten Berechnungen siehe Abschnitt 6.2.

⁷⁵ In der jetzigen Förderperiode finden für die Übergangsregionen Chemnitz und Dresden die in Anhang VII Ziffer 14. der Verordnung (EU) Nr. 1303/2013 festgelegten Sonderregelungen für ehemalige Höchstfördergebiete Anwendung (sogenanntes „Sicherheitsnetz“). Darüber hinaus fallen alle sächsischen Regionen (also auch die Region Leipzig) unter die begünstigten Regionen gemäß Anhang VII Ziffer 19 der Verordnung (EU) Nr. 1303/2013. Zu erwarten ist, dass diese Regelungen künftig nicht mehr zur Anwendung kommen werden.

VERTEILUNG AUF REGIONSTYPEN

Eine mögliche Argumentation wäre es, bei der EU-Kommission darauf hinzuwirken, dass die Verteilung der verfügbaren Mittel auf die einzelnen Regionstypen (die letzten Endes auch die jeweiligen Bevölkerungsanteile reflektiert) in etwa konstant bleiben sollte. Würde der Bevölkerungsanteil der stärker entwickelten Regionen (aufgrund veränderter wirtschaftlicher Rahmendaten oder aufgrund einer verstärkten Wanderung aus den schwächeren Gebieten in die stärker entwickelten Regionen) steigen, so müssten dementsprechend auch mehr Mittel hierhin umverteilt werden. Insgesamt erhöht sich die Zahl der weniger entwickelten Regionen in Europa (ohne UK) gegenüber der laufenden Förderperiode von 70 auf 75; die Zahl der Übergangsregionen bleibt mit 41 (derzeit: 42) in etwa konstant. Infolgedessen erhöht sich der Bevölkerungsanteil der weniger entwickelten Regionen von aktuell 24 % auf 27,8 %; der Anteil der Bevölkerung in den Übergangsregionen sinkt leicht von 16,8 % auf 14,7 %.⁷⁶

In Anbetracht der Zielsetzungen der europäischen Kohäsionspolitik wird es daher schwerfallen, eine Umverteilung von Mitteln zugunsten der stärker entwickelten Regionen zu erreichen, obschon in diesen Regionen 57,5 % der europäischen Bevölkerung leben. Dennoch sind diese stärker entwickelten Regionen sehr heterogen. So bestehen etwa zwischen der Region Dresden auf der einen Seite und Luxemburg, der Hauptstadtregion Brüssel oder der Ile de France um Paris auf der anderen Seite große ökonomische und strukturelle Unterschiede, die auf absehbare Zeit nicht überwunden werden dürften. Es droht gar im Gegenteil, dass die stärksten Regionen an ökonomischer Attraktivität weiter zulegen, während die weniger wohlhabenden Gebiete in der Gruppe der stärksten Regionen infolge reduzierter EU-Mittel an ökonomischer Attraktivität einbüßen (vgl. Europäische Kommission 2017).⁷⁷

⁷⁶ Hieraus ergibt sich, dass der Bevölkerungsanteil der stärker entwickelten Regionen in der EU (ohne UK) sich von 59,2 % auf 57,5 % verringert.

⁷⁷ Angesichts der starken Disparitäten innerhalb der Gruppe der stärker entwickelten Regionen wäre zu überlegen, inwieweit vor dem Hintergrund der Zielsetzungen der EU-Regionalpolitik eine Aufteilung dieser Gruppe in „hochentwickelte“ und „weniger hochentwickelte“ Regionen sinnvoll ist.

VERWENDUNG VON BIP-PROGNOSEN

Die Kohäsionspolitik der EU zielt unter anderem darauf ab, durch entsprechende Förderanreize das Wirtschaftswachstum insbesondere in den strukturschwächeren Regionen anzuregen, um auf diese Weise regionale Disparitäten abzubauen. Die EU-Kommission zieht für die Fördergebietsabgrenzung dabei Indikatoren heran, die weit in der Vergangenheit liegen (für die aktuelle Förderperiode 2014 – 2020 Werte aus 2007 – 2009). Dies ist der mangelnden Verfügbarkeit aktuellerer Daten geschuldet. Eine aus objektiver Sicht wünschenswertere Alternative wäre daher die Verwendung von Prognosewerten für das BIP je Einwohner. Derartige Prognosen werden bislang aber auf kleinräumiger Ebene (NUTS-2-Regionen) weder von der EU noch von den Nationalstaaten erstellt und wären angesichts einer unzureichenden Datenbasis auch mit erheblicher Unsicherheit behaftet. Insoweit ist davon auszugehen, dass auch in der kommenden Förderperiode für die Abgrenzung historische Einkommensindikatoren (vermutlich: 2014 – 2016) herangezogen werden.

Da Sachsen tendenziell ein höheres Wirtschaftswachstum aufweist als die EU insgesamt, wirkt sich die Verwendung von Vergangenheitsdaten ohnehin positiv auf die Fördergebietsklassifikation der sächsischen Regionen aus, denn bei Fortbestand dieser Wachstumsmuster ist zu vermuten, dass sich auch die Region Chemnitz in den nächsten Jahren sich dem genannten Grenzwert (90 % des BIP je Einwohner) noch weiter annähert.

Da die Entwicklung des regionalen BIP allerdings in hohem Maße auch von der regionalen Bevölkerungsentwicklung getrieben wird, könnte eine Ergänzung der Indikaturik durch demographische Größen sinnvoll sein. Hierauf wird weiter unten (vgl. S. 84ff. sowie Kapitel 6.3) näher eingegangen.

ERHÖHUNG DER MITTEL FÜR STRUKTUR- UND INVESTITIONSFONDS

Eine Reduktion von Mitteln für die europäische Regionalförderung birgt das Risiko, dass in den betroffenen Regionen wichtige Wachstums- wie auch Gleichheitsziele der EU nicht erreicht werden können. Auch bei den sächsischen Regionen besteht im Falle einer starken und vor allem abrupten Kürzung von EU-Strukturfondsmitteln das Risiko einer Stagnation auf durchschnittlichem Niveau, die ohne geeignete Maßnahmen nicht überwunden werden kann. Insofern geht es bei der Ausgestaltung der künftigen

Förderung nicht allein um eine mögliche Modifikation der Verteilungsregeln. Da aufgrund des Austritts Großbritanniens aus der EU das Risiko eines insgesamt verringerten Regionalförderbudgets besteht, wäre insbesondere auch zu überlegen, inwieweit eine unterproportionale Kürzung oder sogar Ausweitung der aus dem EU-Haushalt insgesamt für Struktur- und Investitionsfonds bereitgestellten Mittel möglich ist. Angesichts der (politischen) Schwierigkeiten einer Ausweitung des EU-Budgets insgesamt wäre insoweit auch eine Neufestlegung der Ausgabenprioritäten im EU-Haushalt zu diskutieren.

ANPASSUNG DER FÖRDERINDIKATORIK

Die ESI-Mittel sollen entsprechend der geltenden Rechtsvorschriften insbesondere auch dazu verwendet werden, in geeigneter Weise auf die Herausforderungen des demographischen Wandels zu reagieren (Anhang I Kapitel 5.5 Verordnung (EU) Nr. 1303/2013). Da diese demographischen Prozesse sich in den einzelnen Regionen Europas höchst unterschiedlich vollziehen, erscheint eine Berücksichtigung von demographischen Faktoren bei der Bestimmung förderfähiger Regionen naheliegend.⁷⁸

Die Bewältigung der Folgen des demographischen Wandels erfordert schon deshalb den Einsatz zusätzlicher Mittel, weil der Umbau von Infrastrukturen oder die Verstärkung von Aus- und Weiterbildung zur Sicherung des Fachkräftebedarfs erhebliche Investitionsbedarfe auslöst, die regelmäßig die fiskalischen Möglichkeiten der betreffenden Regionen übersteigen dürften.⁷⁹ Aber auch mit Blick auf den Erfolg von Kohäsionspolitiken ist der demographische Wandel von Bedeutung. Aus makroökonomischer Sicht haben Schrumpfung (und Alterung) der Bevölkerung nämlich gegenläufige Auswirkungen auf das regionale Wohlstandsniveau: Eine Abnahme der erwerbsfähigen Bevölkerung (als typische Begleiterscheinung demographischer Alterung) führt dazu, dass aufgrund einer verringerten Anzahl verfügbarer Arbeitskräfte für sich genommen das Wachstum des BIP geringer ausfällt. Dies hätte einen negativen Effekt auf das BIP je Einwohner.

⁷⁸ In Abschnitt 6.2 wird dies dahingehend erweitert, dass auch die Auswirkungen einer Berücksichtigung demographischer Faktoren auf die Mittelverteilung innerhalb der Regionstypen betrachtet werden.

⁷⁹ Schrumpfung (und Alterung) der Bevölkerung führt im Regelfall zu einer Verschlechterung der Steuerkraft in den betroffenen Regionen.

Dem wirkt jedoch entgegen, dass mit rückläufiger Bevölkerungszahl das erwirtschaftete BIP rechnerisch auf weniger Köpfe verteilt wird; dies hat einen positiven Effekt auf das BIP je Einwohner. Der Nettoeffekt ist a priori unklar, da im Regelfall in schrumpfenden Regionen die erwerbsfähige Bevölkerung aber stärker zurückgeht als die Bevölkerung insgesamt (Folge demographischer Alterung sowie ggf. einer Abwanderung jüngerer Erwerbspersonen) und somit die Erwerbsfähigkeitsquote sinkt, sollte aus theoretischer Sicht der erstgenannte negative Effekt überwiegen, solange nicht gegenläufige Effekte (beispielsweise mit Blick auf die Produktivitätsentwicklung) eintreten. Die Einbeziehung demographischer Faktoren in die Abgrenzung von Fördergebieten kann daher als Proxy für eine Vorhersage der künftigen wirtschaftlichen Entwicklung herangezogen werden und ist insoweit auch geeignet, die Vergangenheitsorientierung der bisherigen Indikatorik (vgl. Abschnitt „Verwendung von BIP-Prognosen“) zu überwinden.

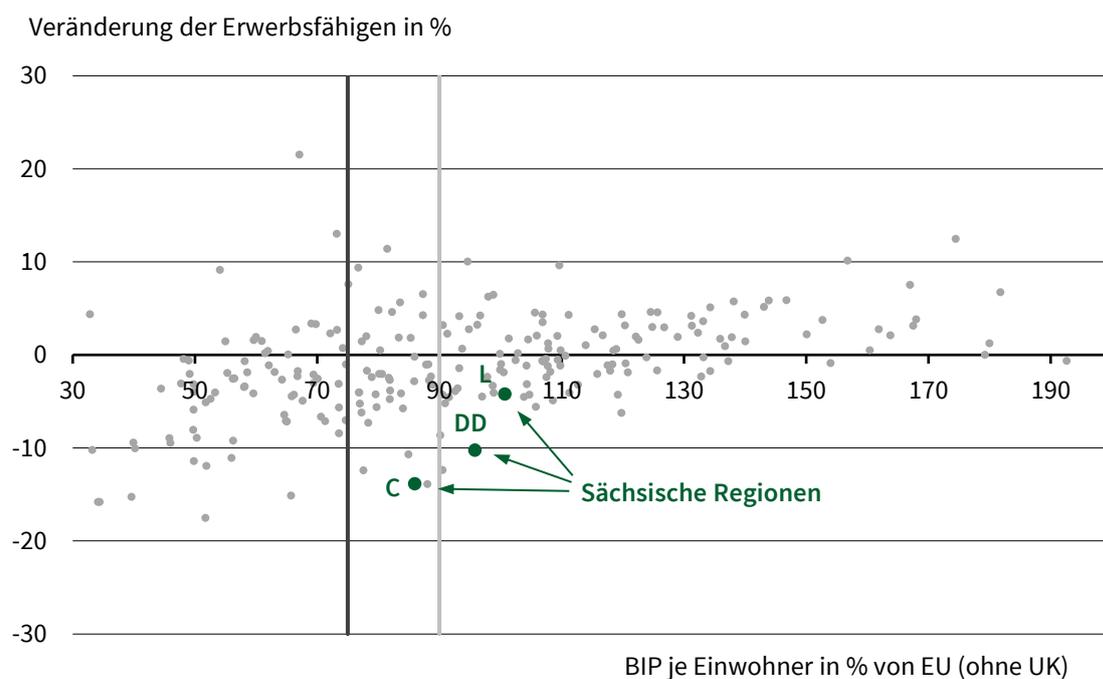
Zu beachten ist allerdings, dass die negativen Effekte einer rückläufigen (Erwerbs-)Bevölkerung durch überproportionale Produktivitätssteigerungen ausgeglichen werden können. Tatsächlich ist dies in der Vergangenheit den meisten schrumpfenden Regionen gut gelungen. Es stellt sich aber die Frage, inwieweit dies auch in Zukunft bei nochmals beschleunigtem demographischen Wandel möglich sein wird, da infolge der Alterung (und Schrumpfung) der Bevölkerung und sich dadurch verschlechternder Humankapitalausstattung es tendenziell schwerer fallen dürfte, Produktivitätssteigerungen tatsächlich umzusetzen. Aus diesem Argument ergibt sich insoweit eine ergänzende Argumentationslinie, denn der Einsatz von Strukturfondsmitteln dient letzten Endes genau dem Ziel der Produktivitätssteigerung in den weniger fortgeschrittenen Regionen. Die Bereitstellung von ESI-Mitteln in den vom demographischen Wandel am stärksten betroffenen Regionen könnte zugleich helfen, durch entsprechende Investitionen den negativen Implikationen der demographischen Entwicklung entgegenzuwirken.

Anzunehmen ist, dass demographische Indikatoren, wenn sie berücksichtigt werden sollten, lediglich zusätzlich zum bereits heute angewandten Indikator „BIP je Einwohner“ herangezogen werden. Deshalb ist in Abbildung 1 beispielhaft die prozentuale Veränderung der Zahl der erwerbsfähigen Bevölkerung der Höhe des BIP je Einwohner (in Relation zum EU-Durchschnitt) gegenübergestellt. Eingezeichnet sind überdies die bestehenden Grenzwerte (vertikale Linien) für weniger entwickelte Regionen (75 % des BIP je Einwohner) bzw. für Übergangsregionen (90 % des BIP je Einwohner). Es

wird erkennbar, dass es nur wenige Regionen in Europa gibt, die eine stark rückläufige Zahl an erwerbsfähigen Einwohnern haben und nicht bereits wegen ihrer Einkommensschwäche als weniger entwickelte Region bzw. als Übergangsregion eingestuft sind. Für die meisten Regionen würde sich an ihrer Klassifikation als bevorzugtes Fördergebiet daher nichts ändern, wenn zusätzlich zum BIP je Einwohner auch die Veränderung der erwerbsfähigen Bevölkerung als Indikator herangezogen würde. In Sachsen würde sich eine solche Modifikation des Kriterienrahmens – in Abhängigkeit von den festgelegten Grenzwerten – am ehesten auf die Region Dresden positiv auswirken; Chemnitz würde ohnehin weiterhin als Übergangsregion klassifiziert.

Abb. 1

Bruttoinlandsprodukt je Einwohner (in % des EU-Durchschnitts) 2014 – 2016 und Veränderung der Zahl der Erwerbsfähigen 2007 – 2016 (in %)



Anmerkung: Sächsische Regionen hervorgehoben.

Quelle: Eurostat; Berechnungen und Darstellung des ifo Instituts.

© ifo Institut

Wie ein demographischer Indikator mit dem bisher verwendeten Indikator „BIP je Einwohner“ verknüpft werden soll, muss letzten Endes politisch entschieden werden.

Denkbar ist die Berechnung eines „Mischindikators“, in den beide Variablen mit festzulegenden Gewichten eingehen, eine „oder-Verknüpfung“⁸⁰ oder auch eine „und-Verknüpfung“⁸¹. Die politische Durchsetzbarkeit einer solchen Modifikation der Klassifikationskriterien dürfte dabei bei gegebenem Mittelvolumen für die ESI-Fonds umso höher sein, je weniger Regionen zusätzlich in die Fördergebietskulisse aufgenommen würden; dies spricht für eine eher enge Auslegung des Indikatorenrahmens.

Es kann allerdings nicht ausgeschlossen werden, dass ein Vorschlag zur Erweiterung der Indikatorik um demographische Faktoren dazu führt, dass einzelne Mitgliedsländer/Regionen dies zum Anlass nehmen, auch andere sozioökonomische Indikatoren zur Abgrenzung von Fördergebieten vorzuschlagen. Naheliegend wäre zum Beispiel ein Arbeitslosigkeitsindikator⁸²; allerdings weist dieser das Problem auf, dass die statistisch ausgewiesene Arbeitslosenquote sowohl Reflex der wirtschaftlichen Entwicklung als auch Folge einer demographisch bedingten Veränderung des Arbeitskräfteangebots sein kann. Insoweit ist zum Beispiel eine niedrige Arbeitslosenquote nicht notwendigerweise auch ein Indiz für eine bestehende Strukturstärke – diese kann mitunter eine Folge der Alterung des Arbeitskräfteangebotes sein oder durch Abwanderung getrieben sein.

Auch andere sozioökonomische Indikatoren sollten nicht herangezogen werden, da der Einsatz von ESI-Mitteln bevorzugt der Stärkung regionaler Kohäsion im Sinne des Ausgleichs von Wohlstandsunterschieden und nicht sozialpolitisch motivierter Ausgleichsmaßnahmen dienen soll; für letztere sind entsprechend dem Subsidiaritätsprinzip weiterhin die Mitgliedsstaaten selbst verantwortlich.

⁸⁰ Eine mögliche Formulierung wäre: „Regionen, deren BIP je Einwohner unterhalb von y % des EU-Durchschnitts liegt oder in denen der Rückgang der erwerbsfähigen Bevölkerung niedriger ist als x %.“ In diesem Fall sind – je nach Festlegung des Grenzwertes x – möglicherweise auch wohlhabendere Regionen förderfähig.

⁸¹ Diese könnte z. B. so ausgestaltet werden, dass eine Region dann als Fördergebiet angesehen wird, „wenn das BIP je Einwohner unterhalb von y % des EU-Durchschnitts und gleichzeitig der Rückgang der Zahl der erwerbsfähigen Einwohner niedriger ist als x %.“

⁸² Hierfür spricht zum einen, dass die regionale Arbeitslosenquote auch bereits bei der Ermittlung des Bevölkerungspfadonds für nationale Fördergebiete (vgl. Leitlinien der EU für Regionalbeihilfen, Amtsblatt der EU 2013/C 209/01 vom 23. Juli 2013) herangezogen wird, und zum anderen, dass ein geringes BIP je Einwohner nur dann als Indikator regionale Wohlstandsunterschiede verwendet werden kann, wenn eine hohe Erwerbslosigkeit Ursache für ein niedriges BIP je Einwohner ist.

ZWISCHENFAZIT

Zusammenfassend lässt sich feststellen, dass es nur wenige Möglichkeiten gibt, eine für Sachsen vorteilhafte Veränderung der Indikatorik vorzunehmen. Am ehesten könnte der Freistaat wohl noch davon profitieren, wenn zusätzlich zum BIP je Einwohner auch demographische Faktoren bei der Bestimmung von EU-Fördergebieten einbezogen würden. Allerdings wird die am stärksten von demographischen Faktoren betroffene Region Chemnitz ohnehin aller Voraussicht nach in der kommenden Förderperiode als Übergangsregion eingestuft werden, sodass die positiven Effekte für Sachsen begrenzt bleiben dürften. Zudem ist die Betroffenheit Sachsens durch den demographischen Wandel im innereuropäischen Vergleich keineswegs außergewöhnlich groß, sodass auch von dieser Seite her Vorsicht geboten scheint – je mehr Regionen von einer solchen Reform profitieren, umso höher wird der Druck, die für diese Regionen zusätzlich erforderlichen Mittel anderswo zu einzusparen. Bei den übrigen hier diskutierten Ansatzpunkten für eine Reform ist hingegen von geringer politischer Durchsetzbarkeit auszugehen.

Eine weitere Option, demographische Faktoren bei der Vergabe von Mitteln aus dem Europäischen Struktur- und Investitionsfonds zu berücksichtigen, ist die Vergabe zusätzlicher Sonderzuweisungen an bestimmte Regionen. Durch entsprechende Regelungen in der ESI-Rahmen-Verordnung (Verordnung (EU) Nr. 1303/2013) haben in der aktuellen Förderperiode zahlreiche Regionen von dieser Option profitiert. Aber auch diese Option setzt eine Abgrenzung der besonders betroffenen Regionen voraus. Die gemäß Art. 121 Rahmen-Verordnung aktuell geltende Definition der Gebiete mit schweren und dauerhaften natürlichen oder demographischen Nachteilen müsste neugefasst und ein dynamischer Ansatz der Beschreibung demographischer Herausforderungen integriert werden.

Denkbar ist schließlich auch, bei unveränderter Regionsabgrenzung das Verfahren der Mittelzuweisung auf die einzelnen Regionen zu verändern, welches in Anhang VII der Verordnung (EU) Nr. 1303/2013 näher festgelegt ist. Zwar wird sich in eine solche Änderung im politischen Prozess wohl nur schwierig durchsetzen lassen, da in diesem Fall keine zusätzlichen Mittel für stärker entwickelte Regionen generiert werden und es vielmehr nur zu einer Umverteilung der vorhandenen Mittel zwischen den Mit-

gliedsstaaten käme. Dennoch soll im nachfolgenden Abschnitt geprüft werden, inwieweit entsprechende Änderungen aus sächsischer Sicht als sinnvoll eingestuft werden können.

6.2 Abschätzung und Bewertung der künftigen Ausstattung mit ESI-Fördermitteln

ABSCHÄTZUNG

Die von der Europäischen Union im Rahmen der EFRE- und ESF-Programme verteilten Mittel (ESI) sind quantitativ am bedeutsamsten und stehen daher im Zentrum dieser Analyse. Nachfolgend wird die künftige Ausstattung Sachsens mit Mitteln aus den genannten Programmen unter der Annahme ermittelt, dass die Förderkriterien sowie die verwendete Indikatorik in ihrer jetzigen Form auch für die Mittelverteilung in der künftigen Förderperiode Anwendung finden. Die Grundlage für die Simulation der künftigen Mittelzuweisungen bildet demnach die Verordnung (EU) Nr. 1303/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates zur gemeinsamen Bestimmung über die ESI-Fonds, speziell die Anhänge VII bzw. VIII zu Artikel 91 der Verordnung. In den Anhängen ist insbesondere die Methode zur Bestimmung und Verteilung der EFRE- und ESF-Mittelzuweisungen auf die förderwürdigen NUTS-2-Regionen nach Artikel 90 der EU-Verordnung festgelegt. Nicht betrachtet wird damit die künftige Ausstattung mit Fördermitteln aus ELER und EMFF.

Die Methodik zur Bestimmung der Mittelzuweisungen nach Anhang VII zu Artikel 91 der genannten Verordnung unterscheidet sich für die unterschiedlichen Regionstypen, wie sie nach dem oben beschriebenen Verfahren ermittelt werden (vgl. Abschnitt 6.1). Die Gesamthöhe der zur Verfügung stehenden Mittel wird dabei nicht a priori festgelegt, sondern ergibt sich durch die Anwendung der jeweiligen Verteilungsregelungen für die Fördermittel aus EFRE und ESF. Folglich stellt die Gesamtsumme der Fördermittel eine endogene Größe dar, welche vornehmlich durch Unterschiede in der Wirtschaftskraft zwischen den NUTS-2-Regionen beeinflusst wird. Sie ist damit abhängig von den in der EU-Verordnung festgelegten Prozentsätzen bzw. Beihilfeintensitäten, mit denen Unterschiede zwischen den Regionen bei der Mittelverteilung berücksichtigt werden sollen.

Die Fördermittel für **weniger entwickelte Regionen** sind unmittelbar an die Differenz des Pro-Kopf-BIP zum EU-Durchschnitt gekoppelt. Die bestehende Lücke wird mit einem vom jeweiligen nationalen Pro-Kopf-Bruttonationaleinkommen (BNE) abhängigen Prozentsatz⁸³ bewertet und letztlich in Abhängigkeit von der Einwohnerzahl an die Regionen verteilt. Wenn in der Region die durchschnittliche Arbeitslosenquote aller weniger entwickelten Regionen überschritten wird, wird darüber hinaus eine jährliche Prämie in Höhe von 1 300 Euro pro Kopf für alle über diesem Durchschnitt liegende Arbeitslosen der betreffenden Region gewährt.

Für **stärker entwickelte Regionen** werden hingegen neben der Bevölkerung als wesentlichem Bedarfsträger⁸⁴ einer Förderung weitere (sozio-)ökonomische Indikatoren mit unterschiedlichem Gewicht herangezogen, die Auswirkungen auf die Wirtschaftskraft der betreffenden NUTS-2-Regionen haben können. Hierunter zählen einerseits Indikatoren wie die Arbeitslosenquote gegenüber dem Durchschnitt aller stärker entwickelten Regionen sowie der Abstand des eigenen Pro-Kopf-BIP von der wohlhabendsten Region in der EU, bei denen sich die Förderwürdigkeit einer Region durch ihren (ökonomischen) Nachteil ergibt. Andererseits werden Indikatoren herangezogen, für die die EU klare Zielvorgaben festgelegt hat. So erhalten stärker entwickelte Regionen Fördermittel, wenn der Anteil der Ausbildungsabbrecher gemessen an den 18- bis 24-Jährigen mehr als 10 % beträgt, der Beschäftigungsanteil an der Erwerbsbevölkerung im Alter von 20 bis 64 Jahren 75 % unterschreitet oder der Anteil der Hochschulabsolventen an den 30- bis 34-Jährigen unter 40 % liegt. Darüber hinaus erhalten dünn besiedelte Regionen mit einer Bevölkerungsdichte von weniger als 12,5 Einwohner je km² einen Anspruch auf die Fördermittel. Die Verteilung der Förder-

⁸³ Ausschlaggebend ist hierbei das BNE des Mitgliedsstaates, in dem die jeweilige Region liegt. Der anzuwendende Prozentsatz hängt dabei wiederum von der Differenz des BNE je Einwohner im jeweiligen Mitgliedstaat zum EU-Durchschnitt ab. Beträgt das nationale BNE je Einwohner weniger als 82 % des EU-Mittels, so wird die regionale BIP-Lücke je Einwohner mit einem Prozentsatz von 3,15 % bewertet. Liegt das nationale Pro-Kopf-BNE zwischen 82 % und 99 % des EU-Durchschnitts, kommt ein Prozentsatz von 2,70 % zur Anwendung. Für ein über 99 % des EU-Durchschnitts liegendes nationales Pro-Kopf-BNE wird ein Prozentsatz von 1,65 % angewendet.

⁸⁴ Das zu verteilende Gesamtvolumen an Fördermitteln für stärker entwickelte Regionen errechnet sich in der jetzigen Förderperiode über die Gesamtbevölkerung all dieser Regionen multipliziert mit einem Beihilfesatz von 19,80 Euro je Einwohner. Für die Mittelzuweisungen geht der Bevölkerungsanteil einer NUTS-2-Region an der Gesamtheit aller stärker entwickelten Regionen jedoch nur anteilig mit 25 % ein; die übrigen nachfolgend angesprochen (sozio-)ökonomischen Indikatoren erhalten ein Gewicht von 75 %.

mittel für die stärker entwickelten Regionen richtet sich nach den gewichteten Anteilen der Region an der Gesamtheit der stärker entwickelten Regionen, die von Durchschnitten und den Zielgrößen der eben benannten Indikatoren abweichen.

Bei der Bestimmung der Mittelzuweisungen für die **Übergangsregionen** wird, vereinfacht ausgedrückt, auf die beiden Methoden zur Bestimmung der Mittelzuweisungen für die weniger bzw. stärker entwickelten Regionen zurückgegriffen. Daran angelehnt werden eine Unter- und eine Obergrenze für die Fördermittel je Einwohner (Beihilfeintensität) bestimmt. Die Untergrenze ergibt sich aus der Höhe der Fördermittel pro Kopf, die die stärker entwickelten Regionen des jeweiligen EU-Mitgliedsstaates erhalten; sie liegt jedoch nicht über 19,80 Euro je Einwohner (vgl. Fußnote 84). Die Obergrenze der Fördermittel orientiert sich hingegen an einer hypothetischen Region, die 75 % des Pro-Kopf-BIP der EU aufweist. Zur Ermittlung der Obergrenze wird für diese Region wie bei der Methodik für die weniger entwickelten Regionen die Differenz zum EU-Durchschnitt mit den vom regionalen Pro-Kopf-BNE abhängigen Prozentsatz bewertet (vgl. Fußnote 83).

Die letztlich einer Übergangsregion zukommenden Pro-Kopf-Fördermittel bewegen sich zwischen dieser Unter- und Obergrenze und werden in Abhängigkeit der Differenz zum Pro-Kopf-BIP der EU insgesamt bestimmt. Durch Anwendung dieses Mechanismus kommen den Übergangsregionen umso mehr Fördermittel je Einwohner zu, je stärker ihr BIP je Einwohner den EU-Durchschnitt unterschreitet. Analog zu den weniger entwickelten Regionen wird bei den Übergangsregionen gegebenenfalls eine jährliche Prämie mit 1 100 Euro für jeden Arbeitslosen einer solchen Region gewährt, der zur Überschreitung der durchschnittlichen Arbeitslosenquote aller weniger entwickelten Regionen führt.

Die beschriebene Vorgehensweise liegt der hier durchgeführten Simulationsrechnung zur künftigen Ausstattung der einzelnen EU-Regionen mit Fördermitteln zugrunde. Für die Abschätzung werden dabei die nach der oben beschriebenen Methodik fortgeschriebenen Grunddaten für die Jahre 2014 – 2016 herangezogen. Weiterhin wird angenommen, dass Großbritannien in der künftigen Förderperiode kein EU-Mitglied mehr ist.

In Tabelle 17 ist die Verteilung der sächsischen Fördermittelausstattung aus EFRE und ESF für die gegenwärtige Förderperiode (2014 – 2020) wiedergegeben. Der Freistaat

Sachsen erhält mit etwa 2,75 Mrd. Euro gut 0,85 % der von der EU bereitgestellten Fördermittel aus EFRE und ESF (Angaben in Preisen von 2011). Hiervon entfallen rund 2,44 Mrd. Euro, also 88,5 % der sächsischen Fördermittel, auf die Übergangsregionen Dresden und Chemnitz. Die verbleibenden 11,5 % der auf Sachsen entfallenden Fördermittel sind für die stärker entwickelte Region Leipzig vorgesehen.

Tab. 17

Ergebnisse aus der Simulationsrechnung zur künftigen Fördermittelausstattung Sachsens und deren Veränderung im Zuge eines „Brexit“ (in Mill. Euro und Preisen von 2011)

Förderperiode	Dresden	Chemnitz	Leipzig	Sachsen	Anteil Sachsen an EFRE und ESF insgesamt
2014 – 2020		2 436 ^a	316	2 752	0,85 %
2021 – 2027 (inkl. UK)	129	271	77	477	0,11 %
2021 – 2027 (exkl. UK)	113	199	68	380	0,10 %
Ausbleibende Fördermittel aufgrund des Austritts des UK aus der EU („Brexit“)					
Insgesamt	16	72	9	97	-
davon:					
Statistischer Effekt	8	58	5	71	-
Ausbleibende Nettobeiträge aus UK	8	13	5	26	-

Anmerkungen: UK = Großbritannien.

a) Angaben für die Übergangsregionen Dresden und Chemnitz nicht gesondert verfügbar.

Quelle: Eurostat, SMWA (2014a, b), Verordnung (EU) Nr. 1303/2013, Art. 90, 91 sowie Anhang VII; Berechnungen und Darstellung des ifo Instituts. © ifo Institut

Zudem werden in Tabelle 17 die Ergebnisse der Simulationsrechnung über die künftige sächsische Fördermittelausstattung in der Förderperiode zwischen 2021 und 2027 aufgezeigt (ebenfalls in Preisen von 2011). Angenommen wird hierbei, dass neben der Methodik zur Fördermittelverteilung die festgelegten Prozentsätze sowie Beihilfeintensitäten unverändert bleiben. Den Ergebnissen zufolge könnten die Mittel auf etwa 14 % (bei Annahme eines „Brexit“) bis 17 % (ohne „Brexit“) des gegenwärtigen Niveaus einbrechen. Das liegt vornehmlich daran, dass die sächsischen Regionen gegenüber dem EU-Durchschnitt im stärkeren Maße aufgeholt haben. Unter Berücksichtigung der oben diskutierten Annahmen, aber ohne Berücksichtigung eines „Brexits“, würde die NUTS-2-Region Chemnitz ein BIP je Einwohner von 87,0 % des EU-Durchschnitts erreichen und weiterhin als Übergangsregion eingestuft. Die beiden anderen sächsischen Regionen Dresden und Leipzig würden hingegen mit 94,7% bzw. 102,6 %

klar als stärker entwickelte Regionen klassifiziert. Allerdings weisen die Regionen Dresden und Leipzig mit Blick auf die förderrelevanten Indikatoren derzeit deutlich geringere Defizite als andere stärker entwickelte Regionen in der EU auf, sodass sie bei den gegebenen Verteilungsregeln zusätzliche Mitteleinbußen hinzunehmen hätten. Problematisch bleiben zwar weiterhin der unter dem EU-Ziel liegende Anteil an Hochschulabsolventen (Dresden: 33,1 %; Leipzig: 34,6 %) sowie der Abstand zur wohlhabendsten Region mit Blick auf das BIP je Einwohner. Jedoch sind diese Unterschiede nicht derart bedeutsam, als dass sich daraus höhere Mittelzuweisungen in der künftigen Förderperiode ergeben könnten: Während Dresden und Chemnitz im Vergleich zu den gegenwärtigen Mittelzuweisungen zusammen rund 1,8 Mrd. Euro weniger erhalten könnten⁸⁵, würde Leipzig etwa 240 Mill. Euro weniger an Fördermitteln zugewiesen bekommen (Angaben ohne Berücksichtigung eines „Brexit“).

Der Austritt Großbritanniens aus der EU würde den Einschnitt in der Fördermittelausstattung weiter verstärken: Weitere 71 Mill. Euro Fördermittel würde Sachsen allein dadurch verlieren, dass durch einen „Brexit“ das europäische Pro-Kopf-BIP rechnerisch absinkt (Statistischer Effekt; vgl. Tab. 17). Dadurch würde die Wirtschaftskraft von Chemnitz auf 88,2 % des EU-Durchschnitts ansteigen. Dresden und Leipzig hätten im Vergleich zum EU-Durchschnitt ein Pro-Kopf-BIP von 96,0 % bzw. 104,0 %. Gegeben der wirtschaftlichen Entwicklungen innerhalb der EU und einem „Brexit“ dürfte die sächsische Fördermittelausstattung auf EFRE und ESF auf gut 0,38 Mrd. Euro zurückgehen. Dabei finden neben dem statistischen Effekt eines „Brexit“ auf die Fördermittelverteilung auch deren Auswirkungen auf den EU-Haushalt Berücksichtigung: Im Jahr 2016 beliefen sich die Beiträge Großbritanniens auf etwa 13,3 % aller von der EU vereinnahmten Mittel. Bei einem Austritt aus der EU dürften sich der EU-Haushalt und damit auch der Finanzierungsrahmen für die ESI-Fonds gemessen an diesem Prozentsatz reduzieren. Dementgegen steht wiederum der Fördermittelanpruch Großbritan-

⁸⁵ Für den starken Mittelrückgang der künftig noch verbleibenden Übergangsregion Chemnitz ist insbesondere die Bestimmung der Beihilfeintensität je Einwohner für diese Region ursächlich: Durch den geringeren Abstand des regionalen Pro-Kopf-BIP zum EU-Durchschnitt reduziert sich die Beihilfeintensität je Einwohner. Zusätzlich nimmt die Untergrenze für die zu bestimmende Beihilfeintensität ab. Da die letztlich für Chemnitz geltende Beihilfeintensität zwischen ihrer Unter- und Obergrenze in Abhängigkeit der Pro-Kopf-BIP zum EU-Durchschnitt bestimmt wird, führen beide Aspekte zu einem starken Rückgang der Pro-Kopf-Beihilfeintensität für die Region. Die überproportional abnehmende Bevölkerung der Region hat schließlich zur Folge, dass die gesamten Zuweisungen für Chemnitz rapide zurückgehen.

niens, der bei Ausbleiben eines „Brexit“ mit etwa 7,0 % des zu verteilenden Fördermittelvolumens eingespart werden dürfte. Wird das zu verteilende Fördervolumen gemessen an den ausbleibenden Nettobeiträgen Großbritanniens in den ESI-Fonds angepasst, würde dies eine Reduktion der sächsischen Fördermittelausstattung um weitere 26 Mill. Euro bedeuten. Insgesamt dürfte ein möglicher „Brexit“ also die Fördermittel Sachsens um etwa 97 Mill. Euro reduzieren.

Ohne Veränderung des für die Abgrenzung von Fördergebieten herangezogenen Indikatorenrahmens muss also damit gerechnet werden, dass Sachsen künftig deutlich weniger Mittel aus den EU-Strukturfonds erhalten wird als in der noch laufenden Förderperiode 2014 – 2020. Ausschlaggebend dafür sind nicht nur die „Höherstufung“ der Region Dresden und das Auslaufen der Sonderregelungen für die Region Leipzig, sondern auch die Verteilungsmodalitäten der Gelder innerhalb der drei Regionstypen sowie der überproportionale Bevölkerungsverlust Sachsens. Zudem wird der erforderliche Kofinanzierungsbeitrag aus eigenen Mitteln des Freistaates deutlich steigen, der heute in den stärker entwickelten Regionen (Dresden, Leipzig) im Regelfall 50 % und in den Übergangsregionen (Chemnitz) immerhin noch 40 % beträgt.

Da die Bedarfe fast unverändert hoch bleiben und die Spezifika der sächsischen Wirtschaftsstruktur (Kleinteiligkeit, Export- und Innovationsschwäche) noch keinen von sich heraus zu erwartenden Konvergenzprozess zu den reichsten Regionen Europas erwarten lassen, besteht somit das Risiko, dass bei rückläufigen EU-Mitteln der Aufholprozess Sachsens beeinträchtigt wird. Der Freistaat droht somit – wie andere vergleichbare Regionen Europas mit mittlerem Einkommensniveau – im ökonomischen Mittelfeld der europäischen Regionen zu verharren. Rückläufige EU-Mittel in genau diesen Regionen könnten somit zur Akzentuierung der bereits jetzt beobachtbaren mittleren Einkommensfalle (Europäische Kommission 2017) innerhalb der Europäischen Union beitragen.

BEWERTUNG

Die vorgenommene Abschätzung deutet auf erhebliche Rückgänge und Einschränkungen in der künftigen Fördermittelausstattung Sachsens ab dem Jahr 2020 hin. Demgegenüber wurden in Kapitel 5 umfangreiche Handlungsbedarfe auf verschiedenen Feldern identifiziert, die zur weiteren Stärkung der Entwicklungspotenziale und Sicherung der in den vergangenen Jahren erreichten Fortschritte unabweisbar sind.

Es besteht insofern eine deutliche Diskrepanz zwischen absehbarer Fördermittelausstattung und -bedarfen, die sich mit Blick auf die weitere wirtschaftliche und soziale Entwicklung im Freistaat kontraproduktiv auswirken könnte. Abstriche im Bereich der Strategie „Forcieren“ würden im ungünstigsten Fall zu einer Verschlechterung der heute noch bestehenden Stärken Sachsens und damit wohl auch zu Wachstumseinbußen führen. Bei einer Vernachlässigung der Strategien „Absichern“ und „Meiden“ drohen sich aus den globalen Risiken weitreichende negative Folgen für die noch immer nicht voll gefestigte sächsische Wirtschaft und Gesellschaft zu entwickeln. Schließlich könnten sich auch Aufholprozesse verlangsamen und bisherige Erfolge konterkarieren, wenn Maßnahmen im Bereich „Aufholen“ vernachlässigt werden. In jedem Fall stellt die rückläufige Fördermittelausstattung den Freistaat vor enorme Herausforderungen und erfordert eine sorgfältige Prüfung von Priorisierungs- bzw. Verbesserungsmaßnahmen, die im folgenden Abschnitt vorgenommen werden soll.

6.3 Strategische Anpassungsmöglichkeiten

Vor dem Hintergrund des sich abzeichnenden Auseinanderfallens von notwendigen Handlungsbedarfen und finanziellen Möglichkeiten stellt sich die Frage nach strategischen Anpassungsmöglichkeiten. Sinnvoll erscheint es zu versuchen, eine Mittelkürzung nach Möglichkeit noch zu vermeiden oder zumindest quantitativ zu minimieren. Dies könnte geschehen durch eine Aufstockung der insgesamt im EU-Haushalt für die Regionalpolitik zur Verfügung stehenden Mittel oder durch eine veränderte Verteilung der Gelder. Insoweit wäre zu überlegen, inwieweit die gegenwärtigen Mechanismen der Verteilung von EU-Mitteln auf die verschiedenen Regionstypen den individuellen Problemlagen tatsächlich gerecht werden und ob Möglichkeiten einer Veränderung des Mittelverteilungsschlüssels bestehen, die die besondere Situation Sachsens bzw. der ostdeutschen Bundesländer vor dem Hintergrund der EUROPA 2020-ZIELE verstärkt in den Blick nimmt.⁸⁶

Gelingt dies nicht (oder nicht vollständig), so bedarf es einer Priorisierung der knapper werdenden Mittel entsprechend ihrer Wirksamkeit bezüglich Wachstum und Ungleichheit. Wenn Mittel möglichst effektiv und zielgenau eingesetzt werden, könnten

⁸⁶ Die Frage, inwieweit zusätzliche Bundesmittel für Sachsen generiert werden können, wird im Rahmen dieses Gutachtens nicht thematisiert.

Folgen der Verknappung zumindest abgefedert werden. Es ist offenkundig, dass diese Überlegungen dann sowohl für die „eigenen“ Ausgaben des Freistaates als auch für die von Bund und EU mitfinanzierten Ausgaben gelten müssen. Im Folgenden werden beide Optionen näher diskutiert.

ANPASSUNG DER INDIKATORIK

Mit Blick auf die absehbar geringere Fördermittelausstattung für den Freistaat Sachsen könnte eine erste Option darin bestehen, in Verhandlungen mit der EU-Kommission auf eine Anpassung der Indikatorik der Mittelverteilung zu drängen, insbesondere bei den stärker entwickelten Regionen. Hierfür spricht vor allem auch, dass gerade die schwächeren unter den stärker entwickelten Regionen in jüngerer Vergangenheit nur ein verhältnismäßig schwaches Wirtschaftswachstum aufwiesen. Gleichzeitig spielen diese Regionen mit Blick auf den regionalen Ausgleich zwischen starken und schwachen Regionen in der EU eine besondere Rolle, weil sie in gewisser Weise die Verbindung zwischen beiden Regionstypen darstellen (vgl. auch die Ausführungen oben S. 2).

Infrage kommen könnte die Einbeziehung solcher zusätzlicher Indikatoren, die Schwächen und Risiken abbilden, die direkte, aber auch indirekte Auswirkungen auf die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit haben können, bei der gegenwärtigen Methodik zur Verteilung der Mittel aber keine Berücksichtigung finden. Es versteht sich von selbst, dass es sich hierbei um Indikatoren handeln muss, die grundsätzlich in allen Regionen der EU auftreten können und gleichzeitig auch objektiv begründbar sein müssen. Um eine Förderfähigkeit zu rechtfertigen, sollten daher die in Kapitel 3 identifizierten Schwächen und Risiken nicht allein Sachsen, sondern auch andere Regionen der EU im gewissen Maße betreffen. Darunter fallen beispielsweise die Höhe der Langzeitarbeitslosigkeit sowie demographische Faktoren, die im Folgenden näher betrachtet und in die Simulationsrechnung eingebunden werden.

In Tabelle 18 wird eine Auswahl⁸⁷ von Indikatoren zur Altersverteilung der Bevölkerung sowie zur Langzeitarbeitslosigkeit für die sächsischen NUTS-2-Regionen dem EU-Durchschnitt gegenübergestellt. Die statistischen Angaben beziehen sich wieder auf

⁸⁷ Eine detaillierte Auflistung demographischer Indikatoren befindet sich in Tabelle 21 im Anhang.

den Dreijahresdurchschnitt 2014 – 2016. Zudem wird die Positionierung der sächsischen NUTS-2-Regionen gegenüber den übrigen EU-Regionen (ohne UK) dargestellt.

Tab. 18
Ausgewählte Indikatoren zur Demographie und Langzeitarbeitslosigkeit im Durchschnitt für den Zeitraum 2014 – 2016

	Mittelwert/Wert					Rang			
	Sachsen			EU ohne UK		DD	C	L	Zahl der Regionen
	DD	C	L	Mittelwert	10-%-Quantil ^a				
<i>Durchschnittsalter der Bevölkerung</i>									
15- bis 64-Jährige	41,9	43,2	41,2	40,4	41,5	10	2	42	236
15- bis 74-Jährige	46,4	47,8	45,3	44,2	45,7	10	1	42	236
Insgesamt	45,7	47,6	44,6	41,9	44,7	11	2	26	236
<i>Altersverteilung der Erwerbspersonen</i>									
15- bis 24-Jährige	7,4 %	6,7 %	7,6 %	8,7 %	5,7 %	84	56	91	235
25- bis 34-Jährige	21,7 %	19,6 %	25,6 %	22,3 %	18,8 %	120	48	201	236
35- bis 44-Jährige	21,3 %	20,6 %	20,6 %	25,9 %	20,6 %	46	26	27	236
45- bis 54-Jährige	26,9 %	27,4 %	25,3 %	25,8 %	22,4 %	149	174	97	236
55- bis 64-Jährige	20,6 %	23,3 %	18,9 %	15,4 %	18,7 %	6	1	20	236
65- bis 74-Jährige	1,8 %	2,2 %	1,6 %	1,7 %	2,8 %	86	62	118	235
75-Jährige und Ältere	0,2 %	0,2 %	0,3 %	0,2 %	0,5 %	112	108	76	197
15- bis 64-Jährige	98,0 %	97,6 %	98,1 %	98,1 %	96,8 %	96	66	113	236
15- bis 74-Jährige	99,8 %	99,8 %	99,7 %	99,8 %	99,6 %	108	105	76	236
<i>Anteil Langzeitarbeitsloser an ...</i>									
Arbeitslosen	49,4 %	55,7 %	53,0 %	49,6 %	65,2 %	84	49	64	230
Erwerbspersonen	3,3 %	3,2 %	4,2 %	5,5 %	17,8 %	136	138	111	230
Einwohnern	1,5 %	1,5 %	2,1 %	2,4 %	5,2 %	127	130	93	230

Anmerkung: a) 10 % der Regionen mit niedrigstem bzw. höchstem Wert.

Quelle: Eurostat; Berechnungen und Darstellung des ifo Instituts.

© ifo Institut

Tabelle 18 stellt insbesondere auf mögliche wirtschaftliche Nachteile einer überdurchschnittlich alternden (Erwerbs-)Bevölkerung ab. Den Hintergrund dieses Ansatzes bildet die Annahme, dass mit einer stärker alternden Bevölkerung künftig nicht genügend Erwerbspersonen zur Verfügung stehen werden, um das gegenwärtige Produktionspotenzial in Zukunft aufrecht zu erhalten. Hierbei steht die Kohorte der 55- bis 64-Jährigen im Blickpunkt, da insbesondere diese Jahrgänge bis zum Jahr 2030 aus dem Arbeitsmarkt ausscheiden. Wenn die dadurch freiwerdenden Stellen nicht

adäquat nachbesetzt werden können, könnte infolge dessen die wirtschaftliche Leistung der betreffenden Region über die Zeit zurückgehen. Sind davon weitere, jedoch nicht der Großteil der Regionen betroffen, könnte dies eine Rechtfertigung für eine zusätzliche Förderung über die EU sein.⁸⁸

Tabelle 18 verdeutlicht, dass die sächsischen Regionen sowohl ein zum EU-Durchschnitt überdurchschnittliches Durchschnittsalter als auch einen hohen Anteil der 55- bis 64-Jährigen in der Erwerbsbevölkerung aufweisen. So weist Chemnitz bezogen auf seine Gesamtbevölkerung mit ca. 47,6 Jahren das zweithöchste Durchschnittsalter aller 236 NUTS-2-Regionen in der EU auf (EU-Durchschnitt: 41,9 Jahre). Dresden (45,7 Jahre, Rang 11) sowie Leipzig (44,6 Jahre, Rang 26) liegen ebenfalls deutlich über dem EU-Mittel. Noch gravierender verhält es sich beim Anteil der 55- bis 64-Jährigen Erwerbspersonen an der gesamten Erwerbsbevölkerung: Während Leipzig bereits mit einem Anteil von etwa 18,9 % an der Erwerbsbevölkerung deutlich über dem EU-Durchschnitt von rund 15,5 % liegt, weist Dresden mit etwa 20,6 % den sechsthöchsten Anteil in der EU auf. Chemnitz liegt sogar mit 23,3 % auf Platz 1.

Alles in allem befinden sich alle sächsischen Regionen bei diesem Indikator unter den 10 % in der EU, die den höchsten Anteil an Erwerbspersonen im Alter von 55 bis 64 Jahren haben. Insofern könnte Sachsen von einem starken Wegfall des Arbeitskräftepotenzials und damit auch der wirtschaftlichen Leistung bis zum Jahr 2030 betroffen sein. Dies spricht dafür, die genannten Indikatoren bei der Fördermittelverteilung explizit zu berücksichtigen. Bei den meisten anderen Indikatoren ist die Position Sachsens hingegen im europäischen Vergleich weniger ungünstig, sodass eine Erweiterung der Indikatorenliste zur Bestimmung der Fördermittelverteilung um diese Variablen voraussichtlich keine positiven Auswirkungen auf die ESI-Zuweisungen an Sachsen hätte. Dies gilt insbesondere auch für die zumeist im Zentrum der öffentlichen Wahrnehmung stehenden Variablen „Veränderung der Bevölkerungszahl“ bzw. „Veränderung der erwerbsfähigen Bevölkerung“.

Um die Auswirkungen einer Modifikation der Indikatorik auf die sächsische Fördermittele Ausstattung abzubilden, wird die in Abschnitt 6.1 durchgeführte Simulationsrech-

⁸⁸ Überdies verfolgen die nach Verordnung (EU) 1303/2013 zu verteilenden ESI-Fonds den Zweck, demographische Hürden zur Erreichung der durch die EU festgelegten Ziele verstärkt mit einzubeziehen.

nung hier beispielhaft um den Indikator zum Durchschnittsalter der gesamten Bevölkerung erweitert. Berücksichtigt wird dieser Indikator bei den Mittelzuweisungen zugunsten der stärker entwickelten Regionen in der EU. Hintergrund dieses Vorgehens ist, dass die Mittelzuweisungen für die weniger entwickelten wie auch Übergangsregionen bereits heute ergänzende Pauschalbeträge u. a. für eine überproportional hohe Arbeitslosigkeit vorsehen. In ähnlicher Weise könnte auch die Methodik zur Ermittlung zusätzlicher Mittelzuweisungen in Abhängigkeit von einer übermäßigen Betroffenheit durch die Alterung ausgestaltet werden.

Für die Implementierung des zusätzlichen Indikators wird ein ähnlicher Ansatz gewählt wie er bei den bereits bestehenden Indikatoren verwendet wird. Eine Förderwürdigkeit bezogen auf den zusätzlichen Indikator wäre dann für die Regionen gegeben, bei denen das Durchschnittsalter der regionalen Bevölkerung das EU-Mittel übersteigt. Die Zahl der Altersjahre aller Einwohner, die zur Überschreitung des EU-Durchschnitts führt, wird mit der Gesamtheit aller in diesem Sinne zu berücksichtigenden Altersjahre in der EU ins Verhältnis gesetzt. Der sich damit ergebende Anteil wird mit einem festgelegten Gewichtungsfaktor bewertet und zur Bestimmung der Mittelzuweisungen für die betreffende Region angesetzt. Wird eine Gewichtung für den einzubeziehenden Indikator festgelegt, so ist die Gewichtung der bereits bestehenden Indikatoren entsprechend (nach unten) anzupassen. So könnte die Anpassung der Gewichtung derart ausgestaltet sein, dass die Gewichtung der bereits bestehenden Indikatoren proportional um die Prozentpunkte reduziert wird, um die das Gewicht des neuen Indikators festgelegt wird.

Die Berücksichtigung des Durchschnittsalters der Bevölkerung bei der Bestimmung der Mittelzuweisungen würde die ESI-Zuweisungen an den Freistaat Sachsen erhöhen. Tabelle 19 zeigt die Ergebnisse der Simulationsrechnung für unterschiedliche Gewichte des zusätzlichen Indikators. Es wird deutlich, dass eine zusätzliche Berücksichtigung des Durchschnittsalters der Bevölkerung mit einem Gewicht von 5 % die Fördermittelausstattung für den Freistaat Sachsen um etwa 53 Mill. Euro erhöhen würde. Dabei würde neben Leipzig (ca. 14 Mill. Euro) insbesondere Dresden (35 Mill. Euro) mehr Mittelzuweisungen erhalten. Auch Chemnitz würde immerhin noch rund 4 Mill. Euro an zusätzlichen Mitteln verbuchen können, wenngleich es keine stärker entwickelte Region ist. Das liegt daran, dass in der Mechanik der Mittelverteilung die Höhe der Pro-Kopf-Fördermittel für die stärker entwickelten Regionen einen positiven Einfluss auch auf die Höhe der Zuweisungen an die Übergangsregionen haben, weil mit

den Zuweisungen an die stärker entwickelten Regionen die Untergrenze zur Bestimmung der Beihilfeintensität der Übergangsregionen steigt. Grundsätzlich gilt, dass die Höhe der zusätzlichen Fördermittel proportional mit der Gewichtung des zusätzlichen demographischen Indikators ansteigt (knapp 53 Mill. Euro je 5 Prozentpunkte).

Tab. 19

Ergebnisse aus der Simulationsrechnung zur künftigen Fördermittelausstattung Sachsens unter Berücksichtigung eines demographischen Indikators (in Mill. Euro)

Gewichtung Durchschnittsalter	Dresden	Chemnitz	Leipzig	Sachsen	Anteil Sachsen an EFRE und ESF insgesamt
0 %	113	199	68	380	0,10 %
5 %	151	207	83	441	0,12 %
10 %	188	215	99	502	0,14 %
15 %	226	223	114	562	0,15 %

Anmerkung: Eine Steigung der Gewichtung des Durchschnittsalters um einen Prozentpunkt bedeutet eine gleichermaßen proportionale Absenkung der Gewichtung der anderen Indikatoren.

Quelle: Verordnung (EU) Nr. 1303/2013, Art. 90, 91 sowie Anhang VII, Eurostat; Berechnungen und Darstellung des ifo Instituts. © ifo Institut

Die Einbeziehung des Durchschnittsalters der Bevölkerung als zusätzlicher Indikator bedeutet auf der anderen Seite aber auch, dass andere Schwächen und Risiken, die durch die bestehenden Indikatoren adressiert werden, weniger Berücksichtigung finden. Darunter zählt u. a. auch der Anteil an Hochschulabsolventen, bei dem Dresden wie auch Leipzig noch unter dem 40-%-Ziel der EU liegen. Insbesondere dann, wenn mehr als ein Indikator zusätzlich berücksichtigt wird, ist insoweit der Gesamteffekt nicht eindeutig bestimmbar, sondern muss durch Simulation ermittelt werden. Anpassungen der Indikatorik können insoweit weitreichende Folge- und Nebenwirkungen haben, die es zu bedenken gilt.

MITTELPRIOISIERUNG

Der vorangehende Abschnitt hat gezeigt, dass selbst bei einer Anpassung der Indikatorik für die Mittelverteilung für Sachsen mit rückläufigen ESI-Mitteln zu rechnen sein wird. Da es auch fraglich erscheint, ob die im EU-Haushalt insgesamt zur Verfügung stehenden Mittel durch Umschichtungen soweit erhöht werden können, dass es zu keinen oder nur geringfügigen Einschnitten kommt, erscheint eine Priorisierung der

vom Freistaat Sachsen eingesetzten Fördermittel nicht nur notwendig, sondern unausweichlich. Diese muss in Abhängigkeit von den politischen Präferenzen der politischen Entscheidungsträger im Hinblick auf sämtliche (disponiblen) öffentlichen Ausgaben vorgenommen werden. Die nachfolgenden Ausführungen beziehen sich demgegenüber allein auf die Frage, welche Förderungen mit Blick auf die identifizierten Handlungsbedarfe wichtig erscheinen, entbinden die Politik also nicht von einer weitergehenden Betrachtung.

Grundsätzlich gilt, dass Mittel möglichst dort eingesetzt werden sollten, wo sie die stärkste Wirkung versprechen. Hierbei sind zunächst Maßnahmen innerhalb der in der SWOT-Analyse (vgl. Abschnitt 5.5) identifizierten Strategie „Forcieren“ zu priorisieren. Dies sind Maßnahmen auf den Feldern Wirtschaftsförderung sowie Bildung. Aufgrund sich verknappender Fördermittel könnte sich jedoch bereits *innerhalb* der Strategie „Forcieren“ ein Bedarf nach Priorisierung ergeben. Außerdem sollten auch die anderen Handlungsstrategien, zum Beispiel die Strategie „Meiden“ nicht völlig vernachlässigt werden. Notwendig ist daher ein ergänzendes Kriteriensystem zur Priorisierung von Mitteln innerhalb der identifizierten Handlungsstrategien.

Vor dem Hintergrund der EUROPA 2020-ZIELE, die auch für Sachsen maßgeblich sind, aber auch in der allgemeinen politischen Diskussion im Freistaat Sachsen sind hierbei insbesondere zwei Wirkungsdimensionen zu berücksichtigen: Gesamtwirtschaftliche Prosperität (Wachstum) und gesellschaftliche Kohäsion bzw. Teilhabe auf regionaler und/oder gesellschaftlicher Ebene (Ungleichheit). Ökologische Ziele spielen im Rahmen der EUROPA 2020-STRATEGIE ebenfalls eine Rolle. Es bestehen jedoch keine verlässlichen empirischen Untersuchungen zu den Effekten von Staatsausgaben auf Umwelt- und Klimaschutz (Thöne und Krehl 2015).

Staatsausgaben bzw. Fördermaßnahmen können in unterschiedlicher Weise auf Wachstum und Ungleichheit wirken. Politische Maßnahmen können (langfristig) eine positive, eine negative oder aber auch gar keine Wirkung auf das Wirtschaftswachstum haben. Unabhängig von möglichen Wachstumswirkungen wohnt staatlichen Ausgaben in der Regel zugleich auch eine Umverteilungswirkung inne. Maßnahmen können ungleichheitserhöhend, -reduzierend oder -neutral wirken. Nachfolgend werden die Wachstums- und Ungleichheitswirkungen von Fördermaßnahmen bzw. Staatsausgaben insgesamt sowie in einzelnen Politikfeldern auf Basis aktueller empirischer Untersuchungen bzw. Survey-Artikel dargestellt (z. B. Eck et al. 2015b, Thöne und

Krehl 2015, Johansson 2016). Hierbei ist zu beachten, dass bisherige Studien mit wenigen Ausnahmen lediglich Korrelationen zwischen Ausgaben und Wachstum bzw. Ungleichheit messen, die im Regelfall jedoch keine kausale Interpretation erlauben. Die Ergebnisse sind daher zurückhaltend zu beurteilen, eignen sich jedoch für einen Einstieg in die Diskussion zur Priorisierung von Maßnahmen.

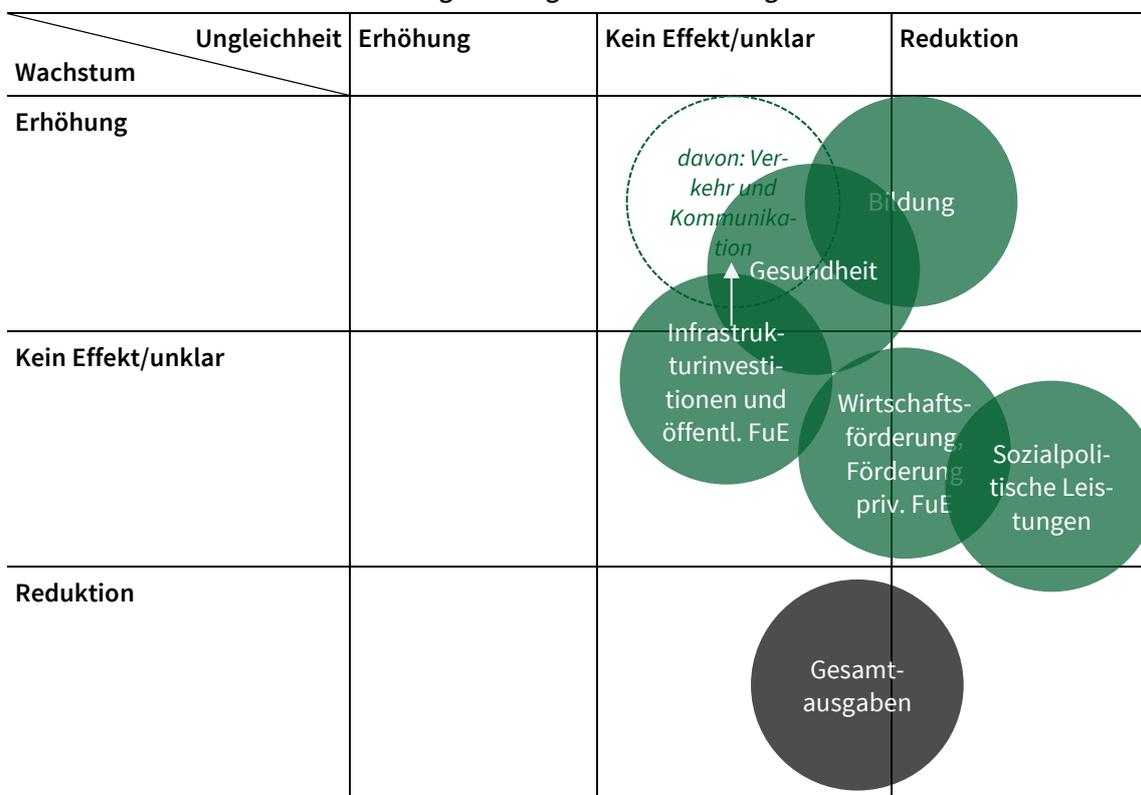
Eine große Zahl von Studien befasst sich mit dem Zusammenhang zwischen den staatlichen Gesamtausgaben bzw. deren Anteil an der Wirtschaftsleistung (Staatsquote) und dem Wirtschaftswachstum. Nahezu sämtliche Studien konstatieren hierbei einen stabilen negativen Zusammenhang von Staatsquote und Wirtschaftswachstum (für einen Literaturüberblick vgl. Thöne und Krehl 2015). Dem steht nach Fournier und Johansson (2016) eine zumindest moderate ungleichheitsreduzierende Wirkung gegenüber. Abbildung 2 illustriert diese Studienergebnisse durch den schwarz gefüllten Kreis im unteren Darstellungsbereich. Eine *pauschale* Erhöhung sämtlicher staatlichen Ausgaben dürfte daher regelmäßig sowohl Wachstums- als auch Verteilungswirkungen verfehlen.

Dem stehen andere Befunde für einzelne staatlichen Aufgabenbereichen gegenüber. Abbildung 2 zeigt, dass eine Priorisierung bestimmter Maßnahmen zu deutlich anderen Ergebnissen als eine pauschale Erhöhung der Gesamtausgaben führen kann. Eine Vielzahl von Studien dokumentiert einen klaren positiven und langfristigen Zusammenhang zwischen Bildungsausgaben und Wirtschaftswachstum (Thöne und Krehl 2015, Gemmell et al. 2016). Bei einer entsprechenden Priorisierung von Bildungsausgaben ist zudem von einer ungleichheitsreduzierenden Wirkung auszugehen, zum Beispiel wenn höhere Bildungsausgaben zu einer Verbesserung der sozialen oder beruflichen Mobilität führen (Johansson 2016).

Ähnliche Befunde sind für Gesundheitsausgaben zu konstatieren, wenngleich die Ungleichheitswirkungen ambivalenter und die Wachstumswirkungen auf Basis der bestehenden Literatur als etwas geringer einzuschätzen sind. Die Evidenz zu Wachstumseffekten familien- und sozialpolitischer Leistungen ist unklar, deutet jedoch auf neutrale bis negative Wachstumseffekte bei zugleich deutlich größeren Umverteilungswirkungen als Bildungs- und Gesundheitsausgaben hin (vgl. z. B. Fournier und Johansson 2016, Gemmell et al. 2016).

Abb.2

Evidenz zu Wachstums- und Verteilungswirkungen staatlicher Ausgaben



Quelle: Darstellung des ifo Instituts.

© ifo Institut

Eine Reihe von weiteren Studien untersucht die Wachstumswirkungen öffentlicher Infrastrukturinvestitionen sowie öffentlicher FuE-Ausgaben. Die gefundenen Ergebnisse sind widersprüchlich, deuten in einer Gesamtschau jedoch auf positive Wachstumswirkungen öffentlicher Investitionsausgaben hin (Thöne und Krehl 2015). Hierbei stechen nochmals deutlich die Ausgaben für Verkehrs- und Kommunikationsinfrastruktur heraus, für die Gemell et al. (2016) die höchsten Wachstumswirkungen sämtlicher staatlichen Ausgabebereiche konstatieren. Öffentliche FuE-Ausgaben sind hingegen nur unsystematisch mit dem Wirtschaftswachstum korreliert, wenngleich die Zahl der Studien überwiegt, die positive Wachstumswirkungen nachweisen. Untersuchungen zu Verteilungswirkungen von öffentlichen FuE-Ausgaben fehlen bis dato. Fournier und Johansson (2016) finden keinen signifikanten Effekt öffentlicher Investitionsausgaben auf die Einkommensungleichheit.

Für staatliche Wirtschaftsförderungsmaßnahmen bzw. der Förderung privater FuE finden Fournier und Johansson (2016) hingegen eine ungleichheitsreduzierende Wir-

kung. Die Wachstumswirkungen sind jedoch nicht klar. Becker et al. (2010, 2013) zeigen kausal positive Wachstumswirkungen von Fördermaßnahmen im Rahmen der europäischen Ziel-1-Regionen, insbesondere auch für Deutschland. Von Ehrlich und Seidel (2015) dokumentieren zumindest lokale Wachstumswirkungen der Zonenrandgebietsförderung in Westdeutschland.

Dagegen konstatieren Fournier und Johansson (2016) einen deutlichen negativen Zusammenhang von Subventionen und Wachstum im OECD-Vergleich. Thöne und Krehl (2015) betonen aufgrund der widersprüchlichen Evidenz, dass Subventionen „[e]in allgemein positives Zeugnis [...] auf empirischer Basis *nicht* ausgestellt werden [kann].“ (eigene Hervorhebung). Sowohl Becker et al. (2013) als auch Fournier und Johansson (2016) betonen allerdings die wichtige Rolle staatlicher Institutionen und des Humankapitals bei der Transmission staatlicher Ausgaben in ökonomische Wirkungen. Wirtschaftsförderung kann dann Wachstumswirkungen entfalten, wenn sie in einen Ordnungsrahmen eingebettet ist, der Missbrauch und Mitnahmeeffekte möglichst reduziert und Innovation und Entwicklung forciert.

Auf der Basis der empirischen Befunde der einschlägigen Literatur kann eine Priorisierung öffentlicher Ausgaben wie in Tabelle 20 dargestellt vorgenommen werden. Hierbei zeigt sich bei den meisten Ausgabenbereichen ein Trade-Off zwischen Wachstums- und Ungleichheitszielen.

Tab. 20
Priorisierung von Ausgabenfeldern nach intendierter Wirkungsrichtung

	Wachstum	Ungleichheit
<p>Hohe Priorität</p>  <p>Geringere Priorität</p>	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Bildung ▪ Öffentliche Infrastrukturinvestitionen (insbesondere Ausgaben für Verkehrs- und Kommunikationsinfrastruktur), öffentliche FuE ▪ Gesundheit ▪ Wirtschaftsförderung, Förderung privater FuE ▪ Sozialpolitische Leistungen ▪ Gesamtausgaben 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Sozialpolitische Leistungen ▪ Bildung ▪ Wirtschaftsförderung, Förderung privater FuE ▪ Gesamtausgaben ▪ Gesundheit ▪ Öffentliche Infrastrukturinvestitionen (insbesondere Ausgaben für Verkehrs- und Kommunikationsinfrastruktur), öffentliche FuE^a

Anmerkung: a) Bisher keine empirische Evidenz vorhanden. Ungleichheitswirkungen werden analog öffentlicher Infrastrukturinvestitionen angenommen.

Quelle: Darstellung des ifo Instituts.

© ifo Institut

Öffentliche Investitionen in die Infrastruktur, insbesondere in Verkehrs- und Kommunikationsinfrastruktur, sind beispielsweise geeignet, Wachstumswirkungen zu entfalten, wirken aber weitgehend neutral bezüglich der gesellschaftlichen Ungleichheit. Umgekehrt sind sozialpolitische Leistungen mit neutralen bis leicht negativen Wachstumswirkungen verbunden, vermindern jedoch deutlich die Ungleichheit. Die einzige Ausnahme bilden Bildungs- und teilweise auch Gesundheitsausgaben, die gleichzeitig einen Beitrag zum wirtschaftlichen Wachstum wie auch zur Reduktion der Ungleichheit beitragen können (sogenanntes „inklusives Wachstum“). Aktuelle Simulationsergebnisse von Economides et al. (2015) unterstreichen die große Bedeutung dieser beiden Ausgabekategorien für die langfristige Entwicklung europäischer Staaten. Tabelle 20 bietet einen Ansatzpunkt zu einer – je nach gewünschter Wirkungsrichtung – möglichen Priorisierung für die bestmögliche Nutzung von Fördermitteln.

Die dargestellten Priorisierungsmöglichkeiten können nunmehr vor dem Hintergrund der skizzierten Handlungsstrategien zur Festigung und Verstetigung der Entwicklung in Sachsen gesehen werden, die in der SWOT-Analyse in Kapitel 5 diskutiert wurden. Dabei wurde gezeigt, dass mit Blick auf die der EUROPA 2020-STRATEGIE zugrundeliegenden Ziele über alle Strategiefelder hinweg ein Mix aus verschiedenen Ausgaben notwendig ist.

Als prioritär mit Blick auf das vorrangige Strategiefeld „Forcieren“ wurde dabei neben den Bildungsausgaben vor allem die Wirtschaftsförderung identifiziert. Letztere wirkt jedoch vornehmlich ungleichheitsreduzierend (vgl. Tab. 20), ist aber nur bedingt wirksam zur Wachstumsstimulation. Vor diesem Hintergrund sind innerhalb der Strategie „Forcieren“ Maßnahmen im Bereich der Bildung besonders zu priorisieren, da diese sowohl mit Blick auf Wachstums- als auch auf Ungleichheitsaspekte eine hohe Wirksamkeit entfalten. Öffentliche Infrastrukturinvestitionen wiederum, denen nach den Ergebnissen der Literaturobwertung eine hohe Wachstumswirksamkeit zugeschrieben wird, scheinen mit Blick auf die Strategie „Forcieren“ hingegen weniger bedeutsam, insbesondere auch, weil Sachsen hier bereits einen vergleichsweise hohen Ausbauzustand erreicht hat.⁸⁹

Nicht zu vernachlässigen sind indes auch die Strategien „Absichern“ und „Aufholen“, die die in den vergangenen Jahren erreichte Entwicklung festigen und gegen externe

⁸⁹ Nachholbedarfe bestehen zum Teil allerdings noch mit Blick auf den Ausbau qualitativ hochwertiger Breitbandinfrastrukturen für gewerbliche Nutzer.

Risiken absichern sollen. Diese beiden Strategien sind insbesondere mit sozialpolitischen Leistungen, Förderung privater FuE und Ausgaben für die Wirtschaftsförderung verbunden, die eine Ungleichheitsreduktion, jedoch keine größeren Wachstumswirkungen entfalten dürften (vgl. wiederum Tab. 20). Eine entsprechende Priorisierung von Mitteln erscheint in diesem Zusammenhang riskant. Eine Vernachlässigung spezifischer Ausgabenfelder könnte wiederum zu Einbußen bei wichtigen Zielgrößen (Wachstums- oder Umverteilungszielen) und notwendigen Handlungsbedarfen führen. Vor diesem Hintergrund bedarf jede Priorisierung einer außerordentlich sorgsamen Abwägung, um die in den vergangenen Jahren erreichten wachstums- und kohäsionspolitischen Erfolge in Sachsen nicht zu gefährden.

7 Fazit und Schlussfolgerungen

Der Freistaat Sachsen hat in der Vergangenheit in erheblichem Umfang von der finanziellen Unterstützung des Bundes und der Europäischen Union profitieren können. Mithilfe der bereitgestellten Mittel und einer konsistenten Förderstrategie konnten in den vergangenen 27 Jahren wichtige Fortschritte in Sachsen erzielt werden. Im Sinne der EUROPA 2020-ZIELE konnte etwa die sächsische Wirtschaftskraft gesteigert und die Beschäftigungslage verbessert werden. Allerdings leidet die sächsische Wirtschaft immer noch unter einer niedrigen Innovations- und Exportkraft, die auch Ergebnis der unveränderten Kleinteiligkeit der sächsischen Wirtschaft ist. Diese Spezifika lassen selbst unter unveränderten Rahmenbedingungen kein schnelles Aufholen in Richtung der wohlhabenderen europäischen Regionen erwarten. Es besteht die Gefahr, dass die sächsischen Regionen auf dem jetzt erreichten (relativen) Wohlstandsniveau verharren könnten und damit in die von der Europäischen Kommission (2017) festgestellte „mittlere Einkommensfalle“ geraten könnten.

Vor dem Hintergrund der besonderen Charakteristika der sächsischen Wirtschaft auf der einen Seite und den sich verstärkenden globalen Megatrends wie dem demographischen Wandel, der Globalisierung, der Digitalisierung und der Urbanisierung auf der anderen Seite wird der Freistaat vor völlig neue und zusätzliche Herausforderungen gestellt, die ohne aktive politische Begleitung die erfolgreiche Entwicklung der vergangenen Jahre in Frage stellen könnten. Zugleich deutet sich eine Reduktion der von EU und Bund bereitgestellten Finanzmittel an. Vor dem Hintergrund wachsender Herausforderungen bei sich gleichzeitig verknappenden Ressourcen stellen sich damit neue Fragen hinsichtlich der künftigen Förderstrategie des Freistaates Sachsen mit dem Ziel, die erreichten Erfolge nicht zu gefährden und die Entwicklung Sachsens weiter voranzubringen.

Im vorliegenden Gutachten wurden auf Basis einer umfassenden SWOT-Analyse Überlegungen zu möglichen Strategien „für die bestmögliche Ausstattung mit und Nutzung von Fördermitteln“ angestellt. Hierzu wurden die internen Stärken und Schwächen der sächsischen Wirtschaftsstruktur den externen Chancen und Risiken durch globale Megatrends gegenübergestellt und notwendige Handlungsbedarfe abgeleitet. Außerdem wurden die sich gegenwärtig abzeichnende Ausstattung mit Fördermitteln Sachsens ab dem Jahr 2020 simuliert und mit den in der SWOT-Analyse identifizierten Handlungsbedarfen abgeglichen.

Die Ergebnisse der Analyse zeigen umfangreiche finanzielle Handlungsbedarfe, um den Stand der Entwicklung in Sachsen zu sichern und den global wirkenden Megatrends optimal zu begegnen. Den unverändert hohen Handlungsbedarfen in Sachsen steht unter Status-quo-Bedingungen jedoch eine absehbar rückläufige Fördermittelausstattung entgegen. Zur Sicherung der erreichten Erfolge und weiteren Stärkung Sachsens gilt es deshalb eine zu starke Diskrepanz zwischen Fördermittelausstattung und -bedarfen in den als besonders bedeutsam angesehenen Aufgabenbereichen zu vermeiden. Ansonsten besteht die Gefahr, dass wichtige Wachstums- oder Gleichheitsziele verfehlt werden könnten; dies dürfte weder im Interesse Sachsens noch der EU selbst liegen. Dies ließe sich am ehesten vermeiden, wenn der künftige Mittelplafonds für die Europäischen Struktur- und Investitionsfonds deutlich aufgestockt werden würde.

Denkbar wäre auch ein veränderter Verteilungsschlüssel für die ESI-Mittel, um die Erreichung der von der EU angestrebten Kohäsionsziele zu erleichtern. Dabei sollte der Umstand berücksichtigt werden, dass es in den letzten Jahren in vielen europäischen Regionen mit durchschnittlichem bzw. leicht unterdurchschnittlichem Einkommensniveau kaum zu einer relativen Verbesserung der regionalen Wirtschaftskraft gekommen ist. Da die sächsischen Regionen genau in diese Gruppe fallen, droht auch in Sachsen eine Stagnation auf durchschnittlichem Niveau. Künftige Risiken könnten kaum aktiv mit geeigneten Maßnahmen bekämpft und künftige Chancen bzw. die nötige intelligente Spezialisierung (smart specialization) drohen ohne entsprechende Förderung in Sachsen nicht genutzt oder umgesetzt zu werden.

In Betracht zu ziehen wäre beispielsweise eine Anpassung der Indikatorik, die bisher unberücksichtigte (sozio-)ökonomische Schwächen und Risiken eine Förderwürdigkeit der im Vergleich zum EU-Mittel benachteiligten Regionen rechtfertigt. Hier wäre zum Beispiel an die Einbeziehung von Indikatoren zur alternden (Erwerbs-)Bevölkerung zu denken. Zwar würde eine solche Modifikation des Indikatorensystems Sachsen begünstigen. Die Effekte sind jedoch verhältnismäßig klein und in keinem Fall ausreichend, um den zu erwartenden Verlust an Fördermitteln zu kompensieren.

Von einer Berücksichtigung anderer demographischer Indikatoren, insbesondere jener, die auf eine (negative) Veränderung in der Bevölkerungs- bzw. Erwerbspersonenzahl abzielen, profitiert Sachsen vermutlich gar nicht, da andere Regionen in Europa diesbezüglich noch stärker betroffen sind. Es ist überdies zu beachten, dass im Falle

einer Anpassung der Indikatorik die Gewichtung bereits berücksichtigter Indikatoren nach unten angepasst werden muss, was sich wiederum unter Umständen auch negativ auf Sachsen auswirken könnte. Zudem besteht die Gefahr, dass andere Länder dann auch andere Indikatoren vorschlagen, um für sich ein günstigeres Ergebnis zu erreichen. Eine Anpassung der EU-Förderindikatorik anzustreben, ist daher mit strategischen Risiken behaftet und sollte dementsprechend nur ergänzend in Betracht gezogen werden.

Eine Priorisierung von Mitteln ist daher unvermeidlich. Wie genau diese aussehen kann, ist indes allein eine Entscheidung der Politik. Im Rahmen dieses Gutachtens wurden daher keine konkreten Empfehlungen im Sinne einer Bewertung der im Freistaat aktuell bestehenden Förderprogramme gegeben, sondern lediglich grundsätzliche Überlegungen zum Zusammenhang zwischen den verschiedenen Arten öffentlicher Ausgaben einerseits und den sich aus der Analyse der Stärken und Schwächen Sachsens ergebenden Handlungsbedarfen andererseits abgeleitet.

Zusätzlich wurden hierbei die zu erwartenden Auswirkungen auf die Erreichung der Wachstums- und Gleichheitsziele berücksichtigt, die im Mittelpunkt der EUROPA-2020-STRATEGIE stehen. Im Ergebnis zeigte sich, dass vor allem Maßnahmen im Bereich der Bildung besonders zur priorisieren sind, da diese sowohl mit Blick auf die empfohlene Handlungsstrategie „Forcieren von Stärken“ als auch mit Blick auf die von der EU vorgegebenen Wachstums- und Ungleichheitsziele eine hohe Wirksamkeit entfalten.

Trotz dieser Priorisierung müssen auch andere Ausgabenfelder im Blick behalten werden, um Einbußen bei wichtigen Zielgrößen und notwendigen Handlungsbedarfen zu vermeiden. Ausgaben für Infrastrukturinvestitionen (einschließlich der Förderung öffentlicher FuE) sowie Maßnahmen im Bereich der Wirtschaftsförderung (einschließlich der Unterstützung privater FuE) dürfen insofern nicht vernachlässigt werden. Jede Priorisierung bedarf im Ergebnis einer außerordentlich sorgsam Abwägung, um die in den vergangenen Jahren erreichten wachstums- und kohäsionspolitischen Erfolge in Sachsen nicht zu gefährden.

FAZIT UND SCHLUSSFOLGERUNGEN

8 Literatur

Becker, S., Egger, P. und M. von Ehrlich (2010), „Going NUTS: The Effect of EU Structural Funds on Regional Performance”, *Journal of Public Economics* 94 (9–10), S. 578–590.

Becker, S., Egger, P. und M. von Ehrlich (2013), „Absorptive Capacity and the Growth and Investment Effects of Regional Transfers: A Regression Discontinuity Design with Heterogeneous Treatment Effects”, *American Economic Journal: Economic Policy* 5 (4), S. 29–77.

BMWi – Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (Hrsg.) (2016), Koordinierungsrahmen der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ ab 4. August 2016.

Eck, A., Fritzsche, C., Kluge, J., Ragnitz, J. und F. Rösel (2015a), Analyse der finanzkraftbestimmenden Rahmenbedingungen und strukturellen Spezifika ostdeutscher Flächenländer, Gutachten im Auftrag des Sächsischen Staatsministeriums der Finanzen und des Thüringer Finanzministeriums, ifo Dresden Studie 76, München/Dresden.

Eck, A., Ragnitz, J., Scharfe, S., Thater, C. und B. Wieland (2015b), Öffentliche Infrastrukturinvestitionen: Entwicklung, Bestimmungsfaktoren und Wachstumswirkungen, Gutachten im Auftrag des Bundesministeriums für Wirtschaft und Technologie, ifo Dresden Studie 72, München/Dresden.

Economides, G., Park, H., Philippopoulos, A. und S. Sakkas (2015), On the Composition of Public Spending and Taxes, CESifo Working Paper Series Nr. 5510, München.

Ernst & Young (EY) (Hrsg.) (2015), Megatrends 2015 – Making sense of a world in motion.

Europäische Kommission (Hrsg.) (2011), Energy 2020 – A Strategy for Competitive, Sustainable and Secure Energy, Publications Office der Europäischen Union, Brüssel, Luxemburg.

Europäische Kommission (Hrsg.) (2017), My Region, My Europe, Our Future. Seventh Report on Economic, Social and Territorial Cohesion, Publications Office der Europäischen Union, Brüssel, Luxemburg.

Eurostat (Hrsg.) (2017a), Arbeitslosigkeit nach Geschlecht, Alter und NUTS-2-Regionen (1 000), Datenreihe: lfst_r_lfu3pers, zuletzt aktualisiert am 27. April 2017, abgerufen am 21. Juni 2017, Luxemburg.

Eurostat (Hrsg.) (2017b), Beschäftigung nach Geschlecht, Alter und NUTS-2-Regionen (1 000), Datenreihe: lfst_r_lfe2emp, zuletzt aktualisiert am 27. April 2017, abgerufen am 21. Juni 2017, Luxemburg.

Eurostat (Hrsg.) (2017c), Bevölkerung am 1. Januar nach Alter, Geschlecht und NUTS-2-Regionen, Datenreihe: demo_r_d2jan, zuletzt aktualisiert am 27. April 2017, abgerufen am 22. Juni 2017, Luxemburg.

Eurostat (Hrsg.) (2017d), Bevölkerung im Alter von 15 Jahren und mehr nach Geschlecht, Alter und NUTS-2-Regionen (1 000), Datenreihe: lfst_r_lfsd2pop, zuletzt aktualisiert am 27. April 2017, abgerufen am 22. Juni 2017, Luxemburg.

Eurostat (Hrsg.) (2017e), Bevölkerung im Alter von 30-34 nach Bildungsabschluss, Geschlecht und NUTS-2-Regionen (%), Datenreihe: edat_lfse_12, zuletzt aktualisiert am 4. Mai 2017, abgerufen am 21. Juni 2017, Luxemburg.

Eurostat (Hrsg.) (2017f), Bevölkerung im Jahresdurchschnitt zur Berechnung des BIP (Tausend Personen), nach NUTS-3-Regionen, Datenreihe: nama_10r_3popgdp, zuletzt aktualisiert am 30. März 2017, abgerufen am 22. Juni 2017, Luxemburg.

Eurostat (Hrsg.) (2017g), Bevölkerung nach breite Altersgruppe, Geschlecht und NUTS-3-Regionen, Datenreihe: demo_r_pjanaggr3, zuletzt aktualisiert am 30. Mai 2017, abgerufen am 22. Juni 2017, Luxemburg.

Eurostat (Hrsg.) (2017h), Bevölkerung und Erwerbstätigkeit – ausgewählte internationale Jahresdaten, Datenreihe: naida_10_pe, zuletzt aktualisiert am 4. Juli 2017, abgerufen am 8. Juli 2017, Luxemburg.

Eurostat (Hrsg.) (2017i), BIP und Hauptkomponenten – ausgewählte internationale Jahresdaten, Datenreihe: naida_10_gdp, zuletzt aktualisiert am 4. Juli 2017, abgerufen am 8. Juli 2017, Luxemburg.

Eurostat (Hrsg.) (2017j), Bruttoinlandsprodukt (BIP) zu laufenden Marktpreisen nach NUTS-3-Regionen, Datenreihe: nama_10r_3gdp, zuletzt aktualisiert am 30. März 2017, abgerufen am 21. Juni 2017, Luxemburg.

Eurostat (Hrsg.) (2017k), Erwerbspersonen nach Geschlecht, Alter und NUTS-2-Regionen (1 000), Datenreihe: lfst_r_lfp2act, zuletzt aktualisiert am 27. April 2017, abgerufen am 22. Juni 2017, Luxemburg.

Eurostat (Hrsg.) (2017l), Fläche nach NUTS-3-Regionen, Datenreihe: demo_r_d3area, zuletzt aktualisiert am 19. Mai 2017, abgerufen am 8. Juli 2017, Luxemburg.

Eurostat (Hrsg.) (2017m), Frühzeitige Schul- und Ausbildungsabgänger nach Geschlecht und NUTS-2-Regionen, Datenreihe: edat_lfse_16, zuletzt aktualisiert am 27. April 2017, abgerufen am 21. Juni 2017, Luxemburg.

Eurostat (Hrsg.) (2017n), Kaufkraftparitäten (KKP) und vergleichende Preisniveauindizes für die Aggregate des ESVG 2010, Datenreihe: prc_ppp_ind, zuletzt aktualisiert am 29. Juni 2017, abgerufen am 10. August 2017, Luxemburg.

Eurostat (Hrsg.) (2017o), Langzeitarbeitslose (12 Monate und länger) und NUTS-2-Regionen, Datenreihe: lfst_r_lfu2ltu, zuletzt aktualisiert am 15. September 2017, abgerufen am 30. September 2017, Luxemburg.

Fournier, J. und Å. Johansson (2016), The Effect of the Size and the Mix of Public Spending on Growth and Inequality, OECD Economics Department Working Papers Nr. 1344, OECD Publishing.

Gemmell, N., Kneller, R. und I. Sanz (2016), „Does the Composition of Government Expenditure Matter for Long-Run GDP Levels?“, Oxford Bulletin of Economics and Statistics 78 (4), S. 522–547.

ISW – Institut für Strukturpolitik und Wirtschaftsförderung (Hrsg.) (2013), Gemeinsame sozioökonomische Analyse zur Programmierung der Operationellen Programme des EFRE, des ESF sowie des Programms der grenzübergreifenden Zusammenarbeit Freistaat Sachsen - Tschechische Republik im Rahmen des Ziels „Europäische territoriale Zusammenarbeit (ETZ)“ im Freistaat Sachsen in der Förderperiode 2014 bis 2020, Berichtsteil EFRE / ESF, Institut für Strukturpolitik und Wirtschaftsförderung gGmbH, Halle/Saale.

Johansson, Å. (2016), Public Finance, Economic Growth and Inequality: A Survey of the Evidence, OECD Economics Department Working Paper Nr. 1346, OECD Publishing.

Kluge, J. und M. Weber (2016), „Was erklärt die Lohnunterschiede zwischen Ost- und Westdeutschland?“, ifo Dresden berichtet 23 (2), S. 3–9.

OECD – Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (Hrsg.) (2016), PISA 2015, Ergebnisse im Fokus.

Presse- und Informationsamt der Bundesregierung (Hrsg.) (2016), Pressemitteilung Nr. 369 vom 14. Oktober 2016, Beschluss der Konferenz der Regierungschefinnen und Regierungschefs von Bund und Ländern zur Reform der Bund-Länder-Finanzbeziehungen.

PwC – PricewaterhouseCoopers (Hrsg.) (2016), Five Megatrends and Possible Implications.

Prognos (Hrsg.) (2016), Lage und Zukunft der deutschen Industrie (Perspektive 2030), Gutachten im Auftrag des Bundesministeriums für Wirtschaft und Energie, München.

Ragnitz, J. (2016a), „Eine wirtschaftspolitische Agenda für die ostdeutschen Länder“, ifo Dresden berichtet 23 (4), S. 18–28.

Ragnitz, J., (2016b), „Zur Ausgestaltung einer gesamtdeutschen Strukturförderung: Erfordernisse aus ostdeutscher Sicht“, ifo Dresden berichtet 23 (6), S. 3–5.

Ragnitz, J., Untiedt, G. und M. Weber (2017), Optionen einer Weiterentwicklung der Indikatorik für die von der EU abgegrenzten Regionalfördergebiete nach 2020, ifo Dresden Studien 79, München/Dresden.

Sächsische Staatskanzlei (Hrsg.) (2009), Sachsen 2020 - Wegweiser für unseren Freistaat, Strategisches Grundsatzpapier, Leipzig.

Sächsische Staatskanzlei (Hrsg.) (2013), Sachsen weiterdenken, Einladung zum Dialog, Dresden.

SMF – Sächsisches Staatsministerium der Finanzen (Hrsg.) (2014), Sächsisches Förderprofil 2015/2016 zum Sächsischen Haushaltsplan.

SMF – Sächsisches Staatsministerium der Finanzen (Hrsg.) (2016), Fortschrittsbericht „Aufbau Ost“ des Freistaates Sachsen, Berichtsjahr 2015, Dresden.

SMI – Sächsisches Staatsministerium des Innern (Hrsg.) (2015), Landesentwicklungsbericht 2015, Dresden.

SMWA – Sächsisches Staatsministerium für Wirtschaft, Arbeit und Verkehr (Hrsg.) (2014a), Operationelles Programm des Freistaates Sachsen für den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung (EFRE) in der Förderperiode 2014 – 2020, Dresden.

SMWA – Sächsisches Staatsministerium für Wirtschaft, Arbeit und Verkehr (Hrsg.) (2014b), Operationelles Programm des Freistaates Sachsen für den ESF im Förderzeitraum 2014 – 2020, Dresden.

SMWA – Sächsisches Staatsministerium für Wirtschaft, Arbeit und Verkehr (Hrsg.) (2017), Sachsen Digital 2017. Die Digitalisierungsstrategie des Freistaates Sachsen, Dresden.

SMUL – Sächsisches Staatsministerium für Umwelt und Landwirtschaft (Hrsg.) (2018), Entwicklungsprogramm für den ländlichen Raum 2014 – 2020, Dresden.

Springer Gabler Verlag (Hrsg.) (2018), Gabler Wirtschaftslexikon, Stichwort: SWOT-Analyse, <http://wirtschaftslexikon.gabler.de/Archiv/326727/swot-analyse-v3.html>, abgerufen am 15.02.2018.

Statistisches Bundesamt (Hrsg.) (2016), Finanzen und Steuern, Vierteljährliche Kassenergebnisse des öffentlichen Gesamthaushalts, 2015, Fachserie 14, Reihe 2, Wiesbaden.

Statistisches Bundesamt (Hrsg.) (2017), Finanzen und Steuern: Ausgaben, Einnahmen und Personal der öffentlichen und öffentlich geförderten Einrichtungen für Wissenschaft, Forschung und Entwicklung, 2015, Fachserie 14, Reihe 3, Wiesbaden.

Statistisches Landesamt des Freistaates Sachsen (2018), Allgemeinb. Schulen: Absolventen / Abgänger vorherg. SJ, Abschlussart, Geschlecht – Kreise (GS ab 01.08.08) – Schuljahre, abgerufen am 11. Januar 2018, Kamenz.

Statistisches Bundesamt (Hrsg.) (2018), Schnelles Internet bei Unternehmen: Deutschland 2017 weiter im EU-Mittelfeld, DESTATIS Pressemitteilung vom 18. Januar 2018, abgerufen unter: <https://www.destatis.de/Europa/DE/Thema/Wissenschaft-Technologie/SchnellesInternet.html>, Wiesbaden.

Stifterverband (Hrsg.) (2017), Zahlenwerk 2017 – Forschung und Entwicklung in der Wirtschaft, im Auftrag vom Bundesministerium für Bildung und Forschung, Stifterverband für die Deutsche Wissenschaft e. V., Essen.

Thöne, M. und F. Krehl (2015), Zukunftsinvestitionen. Empirische Befunde zur Wirkung öffentlicher Ausgaben auf inklusives Wachstum, Inklusives Wachstum für Deutschland 03/2015, Bertelsmann Stiftung, Gütersloh.

LITERATUR

von Ehrlich, M. und T. Seidel (2015), The Persistent Effects of Place-Based Policy: Evidence from the West-German Zonenrandgebiet, CESifo Working Paper Series Nr. 5373, München.

Z_punkt (Hrsg.) (2018), Megatrends update, Z_punkt GmbH, The Foresight Company, Köln, zuletzt abgerufen am 18. Januar 2018 unter: <http://www.z-punkt.de/themen/artikel/megatrends#>

9 Anhang

Die von der Sächsischen Landesregierung ausgewählten thematischen Schwerpunkte⁹⁰ (einschließlich der durch Unterziele vorgenommenen Konkretisierung) und die Aufteilung der insgesamt in der laufenden Förderperiode zur Verfügung stehenden Mittel sind in den nachfolgenden Übersichten dargestellt (vgl. Infobox 1 und Infobox 2). Überdies wird im Folgenden eine detaillierte Auflistung demographischer Indikatoren für die sächsischen Regionen im Dreijahresdurchschnitt im Zeitraum zwischen 2014 und 2016 aufgezeigt, die den übrigen NUTS-2-Regionen gegenübergestellt wird (vgl. Tab. 21).

⁹⁰ Die für die Auswahl ausschlaggebenden Erwägungen sind in den Operationellen Programmen des Freistaates für EFRE und ESF genauer dargelegt; vgl. Fußnote 34.

Infobox 1

Einsatz von EFRE-Mitteln (2,09 Mrd. Euro) im Freistaat Sachsen nach thematischen Zielen (TZ)

TZ 1 Stärkung von Forschung, technischer Entwicklung und Innovation (39,7 % der EFRE-Mittel)

- TZ 1a Ausbau der Infrastruktur für Forschung und Innovation (FuI) und der Kapazitäten für die Entwicklung von FuI-Spitzenleistungen; Förderung von Kompetenzzentren, insbesondere solchen von europäischem Interesse
- TZ 1b Förderung von Investitionen der Unternehmen in Innovation und Forschung [...], Technologietransfer, soziale Innovation und öffentliche Anwendungen, [...], Vernetzung, Cluster und offene Innovation durch intelligente Spezialisierung, [...], fortschrittlichen Fertigungskapazitäten in Schlüsseltechnologien

TZ 3 Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit von KMU (16,8 % der EFRE-Mittel)

- TZ 3a Förderung des Unternehmergeists, insbesondere durch Erleichterung der wirtschaftlichen Nutzung neuer Ideen und Förderung von Unternehmensgründungen, einschließlich durch Gründerzentren
- TZ 3b Entwicklung und Einführung neuer Geschäftsmodelle für KMU, insbesondere für die Internationalisierung
- TZ 3d Förderung der Fähigkeit der KMU, in Wachstumsprozesse in regionalen, nationalen und internationalen Märkten einzutreten, und in Innovationsprozesse einzutreten

TZ 4 Förderung der Verringerung der CO₂-Emissionen (24,3 % der EFRE-Mittel)

- TZ 4b Förderung der Energieeffizienz und der Nutzung erneuerbarer Energien in Unternehmen
- TZ 4c Förderung der Energieeffizienz, intelligenten Energiemanagements und der Nutzung erneuerbarer Energien in öffentlichen Infrastrukturen, einschließlich in öffentlichen Gebäuden und im Wohnungsbau
- TZ 4e Förderung von Strategien zur Senkung des CO₂-Ausstoßes für sämtliche Gebiete, insbesondere städtische Gebiete, einschließlich der Förderung einer nachhaltigen städtischen Mobilität und der Abfederung einschlägiger Anpassungsmaßnahmen

TZ 5 Förderung der Anpassung an den Klimawandel sowie die Risikoprävention und des Risikomanagements (10,0 % der EFRE-Mittel)

- TZ 5b Förderung von Investitionen zur Bewältigung spezieller Risiken, Sicherstellung des Katastrophenschutzes und Entwicklung von Katastrophenmanagementsystemen

TZ 6 Erhaltung und Schutz der Umwelt sowie Förderung der Ressourceneffizienz (2,3 % der EFRE-Mittel)

- TZ 6c Bewahrung, Schutz, Förderung und Entwicklung des Natur- und Kulturerbes
- TZ 6e Maßnahmen zur Verbesserung des städtischen Umfelds, Wiederbelebung der Städte, [...] Wiederherstellung und Sanierung von Industriebrachen (einschließlich umstrukturierter Gebiete), Verringerung der Luftverschmutzung und Förderung von Lärm reduzierenden Maßnahmen

TZ 9 Förderung der sozialen Inklusion und Bekämpfung von Armut und Diskriminierung (2,9 % der EFRE-Mittel)

- TZ 9b Unterstützung der Sanierung sowie wirtschaftlichen und sozialen Belebung benachteiligter Gemeinden in städtischen und ländlichen Gebieten

Quelle: SMWA (2014b), Darstellung des ifo Instituts.

© ifo Institut

Infobox 2**Einsatz von ESF-Mitteln (0,66 Mrd. Euro) im Freistaat Sachsen nach thematischen Zielen (TZ)**

-
- TZ 8 Förderung nachhaltiger und hochwertiger Beschäftigung und Unterstützung der Mobilität der Arbeitskräfte (27,7 % der ESF-Mittel)**
- TZ 8c Selbstständigkeit, Unternehmergeist und Gründung von Unternehmen, einschließlich von innovativen Kleinstunternehmen sowie innovativen kleinen und mittleren Unternehmen
- TZ 8e Anpassung der Arbeitskräfte, Unternehmen und Unternehmer an den Wandel
- TZ 9 Förderung der sozialen Inklusion und Bekämpfung von Armut und jeglicher Diskriminierung (31,1 % der ESF-Mittel)**
- TZ 9a Aktive Inklusion, nicht zuletzt durch die Förderung der Chancengleichheit und aktiver Beteiligung, und Verbesserung der Beschäftigungsfähigkeit
- TZ 10 Investitionen in Bildung, Ausbildung und Berufsbildung für Kompetenzen und lebenslanges Lernen (37,2 % der ESF-Mittel)**
- TZ 10a Verringerung und Verhütung des vorzeitigen Schulabbruchs und Förderung des gleichen Zugangs zu einer hochwertigen Früherziehung und einer hochwertigen Grund- und Sekundarbildung, darunter (formale, nicht formale und informale) Bildungswege, mit denen eine Rückkehr in die allgemeine und berufliche Bildung ermöglicht wird
- TZ 10b Verbesserung der Qualität und Effizienz von, und Zugang zu, Hochschulen und gleichwertigen Einrichtungen zwecks Steigerung der Zahl der Studierenden und der Abschlussquoten, insbesondere für benachteiligte Gruppen
- TZ 10d Verringerung der Arbeitsmarktrelevanz der Systeme der allgemeinen und beruflichen Bildung, Erleichterung des Übergangs von der Bildung zur Beschäftigung und Stärkung der Systeme der beruflichen Bildung und Weiterbildung und deren Qualität, unter anderem durch Mechanismen für die Antizipation des Qualifikationsbedarfs, die Erstellung von Lehrplänen sowie die Einrichtung und Entwicklung beruflicher Bildungssysteme, darunter duale Bildungssysteme und Ausbildungswege
-

Quelle: SMWA (2014a), Darstellung des ifo Instituts.

© ifo Institut

Tab. 21
Indikatoren zur Demographie und Langzeitarbeitslosigkeit im Durchschnitt für den Zeitraum 2014 – 2016

	Mittelwert/Wert					Rang			
	Sachsen			EU-27		DD	C	L	Zahl der Regionen
	DD	C	L	Mittelwert	10%-Quantil ^a				
<i>Durchschnittsalter der Bevölkerung</i>									
15- bis 64-Jährige	41,9	43,2	41,2	40,4	41,5	10	2	42	236
15- bis 74-Jährige	46,4	47,8	45,3	44,2	45,7	10	1	42	236
Insgesamt	45,7	47,6	44,6	41,9	44,7	11	2	26	236
<i>Bevölkerungswachstum</i>									
0- bis 14-Jährige	2,0 %	1,4 %	3,7 %	0,1 %	-1,5 %	219	208	234	236
15- bis 19-Jährige	7,8 %	7,5 %	8,6 %	0,1 %	-3,1 %	235	232	236	236
20- bis 24-Jährige	-10,0 %	-10,4 %	-7,0 %	-1,8 %	-4,7 %	4	3	12	236
25- bis 29-Jährige	0,7 %	0,3 %	3,9 %	-0,1 %	-3,6 %	145	133	213	236
30- bis 49-Jährige	-0,7 %	-1,5 %	1,0 %	-0,7 %	-1,9 %	128	57	217	236
50- bis 54-Jährige	0,3 %	-0,4 %	1,2 %	0,9 %	-2,9 %	88	58	134	236
55- bis 59-Jährige	0,9 %	-0,8 %	1,5 %	0,9 %	3,7 %	134	186	111	236
60- bis 64-Jährige	1,5 %	-0,8 %	1,5 %	0,7 %	2,5 %	70	201	73	236
65- bis 74-Jährige	-3,1 %	-1,1 %	-2,8 %	1,8 %	4,9 %	236	204	235	236
75- Jährige und Ältere	4,9 %	3,7 %	5,1 %	2,2 %	4,3 %	14	39	12	236
15- bis 64-Jährige	-0,2 %	-1,1 %	1,2 %	-0,2 %	-1,2 %	130	35	228	236
15- bis 74-Jährige	-0,7 %	-1,1 %	0,6 %	0,1 %	-0,8 %	35	9	189	236
Insgesamt	0,4 %	-0,1 %	1,5 %	0,3 %	-0,6 %	146	85	231	236
<i>Altersverteilung der Bevölkerung</i>									
0- bis 14-Jährige	13,0 %	11,8 %	12,6 %	15,3 %	12,9 %	28	5	17	236
15- bis 19-Jährige	3,6 %	3,5 %	3,4 %	5,2 %	4,3 %	6	2	1	236
20- bis 24-Jährige	4,4 %	3,6 %	5,0 %	5,7 %	4,6 %	13	2	40	236
25- bis 29-Jährige	6,7 %	5,7 %	7,8 %	6,2 %	5,1 %	175	71	224	236
30- bis 49-Jährige	25,4 %	24,1 %	27,0 %	28,2 %	25,0 %	36	10	94	236
50- bis 54-Jährige	8,1 %	8,2 %	7,9 %	7,2 %	6,3 %	197	201	187	236
55- bis 59-Jährige	7,2 %	7,8 %	6,9 %	6,8 %	7,6 %	60	14	97	236
60- bis 64-Jährige	7,1 %	8,4 %	6,7 %	6,2 %	7,2 %	32	1	61	236
65- bis 74-Jährige	11,7 %	12,9 %	11,0 %	9,8 %	11,6 %	22	7	55	236
75-Jährige und Ältere	12,9 %	13,9 %	11,7 %	9,2 %	11,9 %	8	2	29	236
15- bis 64-Jährige	62,4 %	61,4 %	64,7 %	65,7 %	62,3 %	29	14	84	236
15- bis 74-Jährige	74,2 %	74,3 %	75,6 %	75,5 %	72,7 %	60	66	112	236

	Mittelwert/Wert					Rang			
	Sachsen			EU-27		DD	C	L	Zahl der Regionen
	DD	C	L	Mittelwert	10%-Quantil ^a				
<i>Wachstum der Erwerbstätigen</i>									
15- bis 19-Jährige	15,7 %	3,4 %	11,0 %	3,2 %	-11,8 %	186	112	164	233
20- bis 24-Jährige	-12,1 %	-11,9 %	-5,6 %	0,3 %	-8,2 %	9	10	40	234
25- bis 34-Jährige	3,7 %	-0,1 %	6,6 %	0,4 %	-3,7 %	192	108	228	236
35- bis 44-Jährige	2,3 %	0,8 %	-1,2 %	0,0 %	-3,8 %	190	142	78	236
45- bis 54-Jährige	-1,4 %	1,2 %	0,9 %	1,5 %	-1,9 %	36	112	101	236
55- bis 64-Jährige	1,0 %	1,6 %	6,3 %	4,4 %	8,8 %	193	181	77	236
65- bis 74-Jährige	13,3 %	2,8 %	15,7 %	4,5 %	26,3 %	72	142	63	233
75-Jährige und Ältere	33,3 %	6,9 %	58,1 %	3,0 %	-42,3 %	159	111	179	194
15- bis 64-Jährige	0,7 %	0,4 %	2,7 %	1,3 %	-0,6 %	72	57	196	236
15- bis 74-Jährige	1,0 %	0,4 %	2,9 %	1,3 %	-0,5 %	85	57	202	236
Insgesamt	1,0 %	0,4 %	3,0 %	1,3 %	-0,5 %	85	59	208	236
<i>Altersverteilung der Erwerbstätigen</i>									
15- bis 19-Jährige	1,8 %	2,0 %	1,6 %	1,6 %	0,3 %	160	164	150	235
20- bis 24-Jährige	5,2 %	4,5 %	5,7 %	6,0 %	3,7 %	87	62	104	235
25- bis 34-Jährige	21,6 %	19,5 %	25,5 %	21,8 %	18,3 %	134	57	205	236
35- bis 44-Jährige	21,7 %	20,8 %	21,0 %	26,2 %	20,8 %	48	26	28	236
45- bis 54-Jährige	27,2 %	27,7 %	25,6 %	26,5 %	22,9 %	125	148	92	236
55- bis 64-Jährige	20,4 %	23,0 %	18,5 %	15,8 %	19,1 %	12	1	35	236
65- bis 74-Jährige	1,9 %	2,3 %	1,7 %	1,8 %	2,9 %	91	59	118	235
75-Jährige und Ältere	0,2 %	0,2 %	0,3 %	0,2 %	0,1 %	78	89	123	196
15- bis 64-Jährige	97,9 %	97,5 %	98,0 %	97,9 %	96,7 %	105	64	117	236
15- bis 74-Jährige	99,8 %	99,8 %	99,7 %	99,8 %	99,5 %	116	105	74	236
<i>Beschäftigungsquote</i>									
15- bis 19-Jährige	24,5 %	27,1 %	21,9 %	13,0 %	2,3 %	188	196	177	235
20- bis 24-Jährige	61,2 %	63,4 %	56,4 %	46,5 %	26,4 %	176	189	159	235
25- bis 34-Jährige	80,7 %	81,3 %	79,0 %	74,0 %	57,9 %	178	188	152	236
35- bis 44-Jährige	88,6 %	88,9 %	86,4 %	79,9 %	68,8 %	224	232	192	236
45- bis 54-Jährige	86,8 %	87,7 %	84,4 %	77,9 %	64,7 %	208	218	170	236
55- bis 64-Jährige	67,1 %	66,8 %	66,7 %	52,3 %	39,1 %	209	206	203	236
65- bis 74-Jährige	7,8 %	8,4 %	8,1 %	8,0 %	3,1 %	130	145	138	235
75-Jährige und Ältere	0,6 %	0,7 %	1,3 %	1,2 %	0,2 %	66	70	111	196
15- bis 64-Jährige	75,9 %	76,3 %	74,1 %	64,6 %	51,5 %	218	219	196	236
15- bis 74-Jährige	64,8 %	64,4 %	64,9 %	57,1 %	45,4 %	191	186	192	236
Insgesamt	55,4 %	54,6 %	56,7 %	51,2 %	40,9 %	162	158	179	236

	Mittelwert/Wert					Rang			
	Sachsen			EU-27		DD	C	L	Zahl der Regionen
	DD	C	L	Mittelwert	10%-Quantil ^a				
<i>Wachstum der Erwerbspersonen</i>									
15- bis 24-Jährige	-8,5 %	-7,5 %	-3,3 %	-1,2 %	-8,5 %	25	31	77	235
25- bis 34-Jährige	2,5 %	-0,8 %	5,2 %	-0,8 %	-5,0 %	190	114	225	236
35- bis 44-Jährige	1,6 %	-0,4 %	-1,6 %	-0,8 %	-3,8 %	206	134	85	236
45- bis 54-Jährige	-2,2 %	0,3 %	-1,1 %	0,8 %	-2,2 %	23	92	44	236
55- bis 64-Jährige	-1,2 %	0,0 %	5,1 %	3,8 %	8,1 %	219	205	92	236
65- bis 74-Jährige	14,3 %	3,4 %	14,9 %	4,3 %	26,4 %	69	135	66	235
75-Jährige und Ältere	26,5 %	3,5 %	58,1 %	3,0 %	44,3 %	43	90	16	195
15- bis 64-Jährige	-0,6 %	-0,7 %	1,4 %	0,3 %	-1,1 %	48	43	192	236
15- bis 74-Jährige	-0,4 %	-0,6 %	1,6 %	0,3 %	-1,0 %	55	41	193	236
Insgesamt	-0,3 %	-0,6 %	1,7 %	0,4 %	-1,0 %	56	42	197	236
<i>Altersverteilung der Erwerbspersonen</i>									
15- bis 24-Jährige	7,4 %	6,7 %	7,6 %	8,7 %	5,7 %	84	56	91	235
25- bis 34-Jährige	21,7 %	19,6 %	25,6 %	22,3 %	18,8 %	120	48	201	236
35- bis 44-Jährige	21,3 %	20,6 %	20,6 %	25,9 %	20,6 %	46	26	27	236
45- bis 54-Jährige	26,9 %	27,4 %	25,3 %	25,8 %	22,4 %	149	174	97	236
55- bis 64-Jährige	20,6 %	23,3 %	18,9 %	15,4 %	18,7 %	6	1	20	236
65- bis 74-Jährige	1,8 %	2,2 %	1,6 %	1,7 %	2,8 %	86	62	118	235
75-Jährige und Ältere	0,2 %	0,2 %	0,3 %	0,2 %	0,5 %	112	108	76	197
15- bis 64-Jährige	98,0 %	97,6 %	98,1 %	98,1 %	96,8 %	96	66	113	236
15- bis 74-Jährige	99,8 %	99,8 %	99,7 %	99,8 %	99,6 %	108	105	76	236
<i>Erwerbsquote</i>									
15- bis 24-Jährige	49,0 %	48,8 %	46,4 %	38,8 %	25,5 %	176	175	165	235
25- bis 34-Jährige	86,5 %	86,7 %	85,7 %	84,0 %	77,9 %	147	150	122	236
35- bis 44-Jährige	92,9 %	93,0 %	91,6 %	87,5 %	82,2 %	224	227	205	236
45- bis 54-Jährige	91,8 %	91,9 %	89,9 %	84,5 %	77,2 %	225	226	199	236
55- bis 64-Jährige	72,4 %	71,4 %	73,5 %	56,5 %	43,6 %	222	218	223	236
65- bis 74-Jährige	7,8 %	8,5 %	8,2 %	8,1 %	3,2 %	127	141	137	235
75-Jährige und Ältere	0,7 %	0,7 %	1,3 %	1,2 %	0,2 %	68	70	109	197
15- bis 64-Jährige	81,0 %	80,7 %	80,0 %	71,9 %	64,7 %	228	224	212	236
15- bis 74-Jährige	69,1 %	68,1 %	70,0 %	63,5 %	56,8 %	198	182	211	236
Insgesamt	59,0 %	57,7 %	61,2 %	56,9 %	50,4 %	150	123	190	236

	Mittelwert/Wert					Rang			
	Sachsen			EU-27		DD	C	L	Zahl der Regionen
	DD	C	L	Mittelwert	10%-Quantil ^a				
<i>Anteil Langzeitarbeitsloser an den...</i>									
Arbeitslosen	49,4 %	55,7 %	53,0 %	49,6 %	65,2 %	84	49	64	230
Erwerbspersonen	3,3 %	3,2 %	4,2 %	5,5 %	17,8 %	136	138	111	230
Einwohnern	1,5 %	1,5 %	2,1 %	2,4 %	5,2 %	127	130	93	230

Anmerkung: a) 10 % der Regionen mit niedrigstem bzw. höchstem Wert.

Quelle: Eurostat; Berechnungen und Darstellung des ifo Instituts.

© ifo Institut

