

Mittelfristige Finanzplanung 2010-2014

Teil II

- Finanzpolitisches Leitbild 2020 -

Ministerium der Finanzen

Inhaltsverzeichnis

Mittelfristige Finanzplanung 2010-2014 Teil II	1
1. Sachsen-Anhalt – Herausforderungen für die Zukunft – ein Fazit	3
2. Finanzpolitische Zielstellungen in den zentralen Politikfeldern des Landes.....	11
2.1 Rechtliche Rahmenbedingungen – Schuldenbremse	16
2.2 Demografische Trends	20
2.3 Steuereinnahmen und Perspektiven der Einnahmen vom Bund und der EU	21
2.4 Maßnahmen der Landesregierung in der laufenden Legislaturperiode – Konsolidieren, Investieren, Vorsorgen.....	24
2.4.1 Personalentwicklungskonzept	25
2.4.2 Pensionsfonds.....	27
2.4.3 Zukunftsstiftung.....	28
2.4.4 Steuerschwankungsreserve	29
2.4.5 Konsolidierungspartnerschaft STARK II, Zukunftsinvestitionsgesetz STARK I und Gemeindegebietsreform.....	30
2.4.6 Bildungsinvestitionsprogramm – STARK III.....	33
2.5 Bildung, Innovation, Forschung und Entwicklung	34
2.6 Wirtschaftsförderung	41
2.7 Weitere Standortfaktoren	44
3. Ausblick.....	47
4. Quellenangaben	53
5. Tabellen- und Abbildungsverzeichnis	54

1. Sachsen-Anhalt – Herausforderungen für die Zukunft – ein Fazit

Mit der Einführung einer Schuldenbremse im Grundgesetz im Jahr 2009 haben sich die finanzpolitischen Rahmenbedingungen für Bund und Länder nachhaltig verändert. Die bisherige Bindung der Kreditaufnahmemöglichkeiten an die Investitionen wurde aufgegeben, sodass zukünftig – für den Bund ab 2016, für die Länder ab 2020 – Kreditaufnahmen nur noch in Zeiten konjunktureller Einbrüche oder in Ausnahmesituationen möglich sind. Um die Anforderungen der Schuldenbremse spätestens ab 2020 erfüllen zu können, erhält das Land Sachsen-Anhalt¹ Konsolidierungshilfen.

Damit steht das Land vor der Frage, ob die mit der Schuldenbremse und der Gewährung von Konsolidierungshilfen zusammenhängenden Anforderungen in den nächsten Jahren auch in Sachsen-Anhalt erfüllbar sind. Auch wenn – wie jüngst vom Stabilitätsrat festgestellt – keine Haushaltsnotlage droht, sind die finanzpolitischen Herausforderungen in unserem Land erheblich.

Ein Blick auf die Haushaltsstruktur des Landes und seiner Gemeinden zeigt, dass sowohl das Land, als auch die Gemeinden in den meisten Politikfeldern weit höhere Ausgaben und geringere eigene Einnahmen pro Einwohner aufweisen, als der Durchschnitt der alten Flächenländer und ihrer Gemeinden. Genauso deutlich ist aber auch, dass es in fast allen Politikfeldern möglich ist, die Ausgaben am Niveau der alten Flächenländer zu orientieren und zugleich noch landespolitische Schwerpunkte zu setzen.

Das Land verfügt derzeit im Vergleich zu den alten Bundesländern über eine überdurchschnittliche Finanzausstattung, da dem Land neben den Einnahmen aus dem Länderfinanzausgleich insbesondere von den Solidarpaktmitteln für den Aufbau Ost und überproportionale Zahlungen für Wirtschaftsförderung, Infrastruktur und Bildung (Bundes- und EU-Mittel) zufließen. Diese überproportionale Finanzausstattung wird allerdings keinen Bestand haben. Durch den bundesgesetzlich vorgegebenen Rückgang der Einnahmen aus dem Solidarpakt II sind die Einnahmen aus Transferleistungen des Bundes aus den Sonderbedarfsbundesergänzungszuweisungen degressiv ausgestaltet. Im Jahr 2019 läuft der Solidarpakt II aus. **Diese Entwicklungen sind zwangsläufig und nicht umkehrbar.**

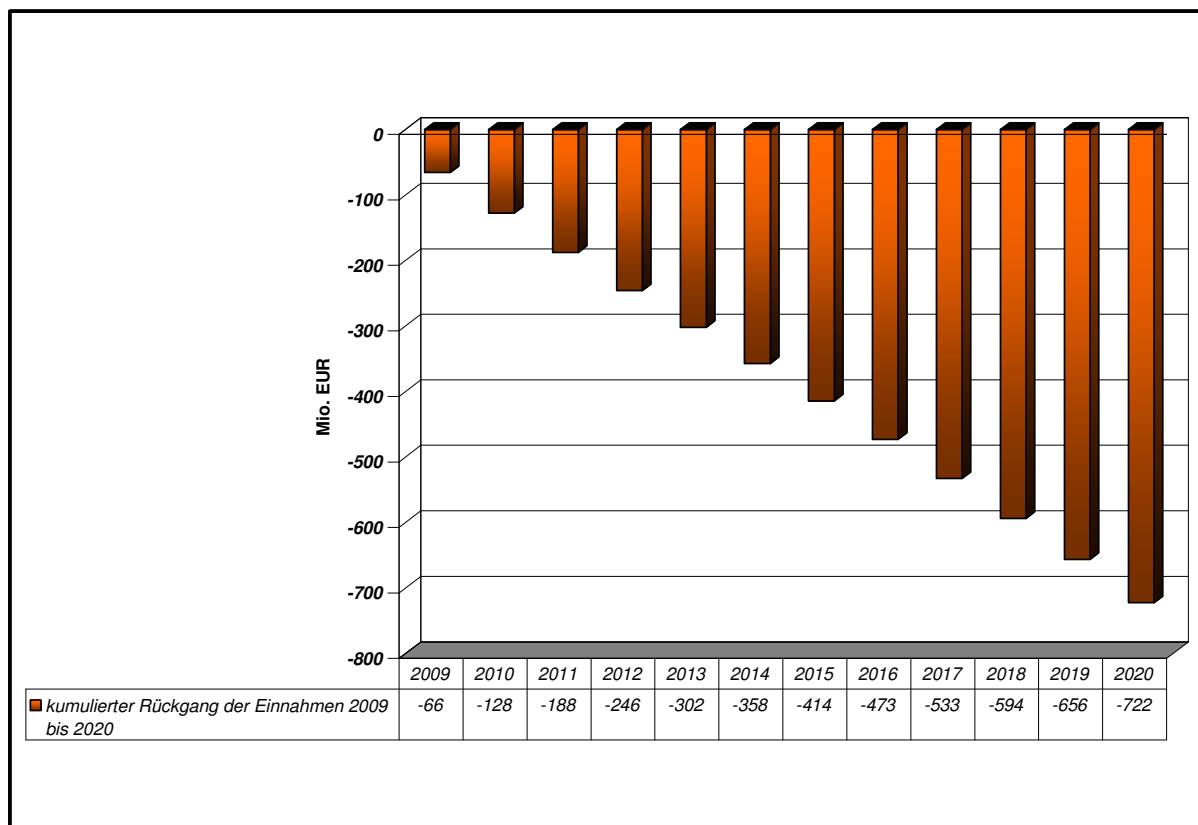
Die aktuelle Förderperiode der Europäischen Union umfasst die Jahre 2007 bis 2013. Die Höhe der künftigen Zuweisungen aus den Strukturfonds und den Mitteln der gemeinsamen Agrarpolitik (ländlicher Raum) für Sachsen-Anhalt nach 2013 werden erst im Rahmen der für

¹ Neben Berlin, Bremen, dem Saarland und Schleswig-Holstein.

2011 beginnenden Verhandlungen über den nächsten mehrjährigen Finanzrahmen für die Europäische Union deutlich.

Für Mitte 2011 hat die Kommission dazu die Vorlage der künftigen finanziellen Vorausschau und der Verordnungsentwürfe für die nächste Förderperiode angekündigt. **Sachsen-Anhalt wird im Rahmen der Kohäsionspolitik, wie alle ostdeutschen Länder, am Ende der laufenden Förderperiode über dem für die Höchstförderung wichtigen Schwellenwert von 75 % des gemeinschaftsweiten BIP/Kopf liegen und damit aus der Höchstförderung fallen. Die ostdeutschen Länder fordern, dass die damit verbundene Absenkung der Zahlungen aus den Strukturfonds im Wege eines noch zu bestimmenden Übergangsregimes nicht mehr als 1/3 übersteigt.** Ob dies gelingt und für welchen Zeitraum die nächste Förderperiode gilt, wird sich erst in den nächsten Monaten klären. Dies gilt auch für die künftige Fördermittelausstattung für den ELER im Rahmen der gemeinschaftlichen Agrarpolitik.

Abbildung 1: Kumulierter Rückgang der Einnahmen bis zum Jahr 2020 aufgrund der demografischen Entwicklung



Quelle: Eigene Berechnungen.

Auch der demografische Wandel beeinflusst die zur Verfügung stehenden Einnahmen. Die Einnahmen aus Steuern und dem Länderfinanzausgleich sind von der Einwohnerzahl abhängig, sodass sich der Rückgang der Einwohner, von Sachsen-Anhalt überproportional

stark betroffen ist, unmittelbar auf die Einnahmen des Landes auswirkt. **Die bereits heute aus dem Wohnerrückgang bis 2020 absehbaren Einnahmeausfälle werden sich bis 2020 auf eine Größenordnung von über 700 Mio. EUR kumulieren** (vgl. Abbildung 1).

Im Zuge der Finanz- und Wirtschaftskrise haben zudem massive Steuerausfälle – sowohl konjunkturbedingt, als auch infolge der zur Überwindung der Krise notwendigen konjunkturpolitischen Maßnahmen – den Landeshaushalt belastet.

Eine langfristig tragfähige Haushaltsstruktur wird vor dem Hintergrund der sich bereits heute abzeichnenden Einnahmeentwicklungen in den nächsten Jahren nicht ohne Anpassungen auf der Ausgabenseite auskommen, die auch vor der Begrenzung von Leistungsansprüchen nicht Halt macht. Der hohe Bindungsgrad des Haushaltes durch rechtliche und vertragliche Verpflichtungen erschwert dabei schon heute die Reaktion auf externe Einflüsse wie beispielsweise konjunkturell bedingte Steuermindereinnahmen.

Der Weg über neue Schulden zur Finanzierung von durch eigene Einnahmen nicht gedeckter Ausgaben scheidet zukünftig aus. Dafür sind zwei Gründe ausschlaggebend. Zum einen lässt die Verschuldungssituation des Landes eine weitere Schuldenfinanzierung öffentlicher Aufgaben nicht zu. Die Pro-Kopf-Verschuldung ist mit 8.831 EUR je Einwohner in 2010 (bis 2014 wird ein Anstieg auf 9.386 EUR erwartet) überdurchschnittlich hoch. **Angesichts des anhaltenden Bevölkerungsrückganges steigt diese zudem auch dann weiter an, wenn der Schuldenstand konstant gehalten wird, sodass die Tilgung von Landesschulden schon deshalb notwendig ist, um die Pro-Kopf-Verschuldung nicht weiter anwachsen zu lassen. Wenn pro Jahr gut 200 Mio. EUR getilgt werden, kann der Schuldenstand pro Kopf stabilisiert werden. Um eine Reduzierung der Pro-Kopf-Verschuldung zu erreichen, müssten deutlich höhere Tilgungsbeiträge geleistet werden. Die Langfristprojektion des Finanzministeriums sieht ab 2014 Tilgungen von 300 Mio. EUR vor.**

Zum anderen wurde mit der grundgesetzlich verankerten Schuldenbremse (Föderalismuskommission II) die bisherige Kopplung der Kreditaufnahmemöglichkeiten an die Ausgaben für Investitionen aufgegeben. Mit der verfassungsrechtlichen Schuldenbremse ist der Grundsatz eines ohne Einnahmen aus Krediten ausgeglichenen Haushalts festgeschrieben.

Ziel der Schuldenbremse ist es, die langfristige Tragfähigkeit der Haushalte von Bund und Ländern und die finanziellen Handlungsspielräume zur Erfüllung der staatlichen Aufgaben zu sichern.

Mit Blick auf die Einhaltung der Schuldenbremse ab dem Jahr 2020 hat das Land Sachsen-Anhalt beschlossen, von der grundgesetzlich eingeräumten Möglichkeit einer langfristigen Übergangsregelung bis zum Haushaltsjahr 2019 keinen Gebrauch

zu machen und bereits im Jahr 2012 – eine Fortsetzung der konjunkturellen Erholung und eine entsprechende Entwicklung der Einnahmen vorausgesetzt – einen Haushalt ohne Neuverschuldung vorzulegen. Dazu hat der Landtag am 12. November 2010 eine Änderung der Landeshaushaltsordnung beschlossen, die Kreditaufnahmen nur noch übergangsweise bis 2011 sowie bei Konjunkturinbrüchen bzw. in Ausnahmesituationen erlaubt.

Mit dieser Entscheidung wurde anerkannt, dass es zum Kurs der Haushaltskonsolidierung keine Alternative gibt. Zudem sind damit die Voraussetzungen dafür geschaffen worden, dass das Land Anfang März des kommenden Jahres die Verwaltungsvereinbarung mit dem Bund abschließen und die dort geregelten Konsolidierungsanforderungen als Voraussetzung für die Auszahlung der Konsolidierungshilfen auch erfüllen kann.

Das Ministerium der Finanzen hat ein Gutachten² in Auftrag gegeben, in dem unter Berücksichtigung der geschilderten Rahmenbedingungen Berechnungen vorgenommen werden, welche Konsolidierungsschwerpunkte erforderlich sind, um die Bedingungen für die Konsolidierungshilfen sowie die Anforderungen der Schuldenbremse einhalten zu können. Sachsen-Anhalt verfügte im Jahr 2009 über 131,2 % der bereinigten Einnahmen je Einwohner des Durchschnitts der Flächenländer. Nach dem weitgehenden Abbau der Sonderförderung des Bundes und der EU sowie den Auswirkungen der Bevölkerungsentwicklung auf den Länderfinanzausgleich wird Sachsen-Anhalt – bei Beibehaltung des jetzigen Finanzausgleichssystems – im Jahr 2020 über 105,8 % der Steuereinnahmen pro Einwohner des Durchschnitts der Flächenländer verfügen können. Zieht man von diesen Einnahmen die Zinsausgaben, die Versorgungsausgaben sowie Ausgaben für einen dem Niveau anderer Länder entsprechenden kommunalen Finanzausgleich ab, so verfügt Sachsen-Anhalt nur noch über allgemeine Deckungsmittel in Höhe des Durchschnitts der Flächenländer. **Das setzt allerdings voraus, dass ab 2013 auf neue Schulden verzichtet und die bestehenden gemäß der Mittelfristigen Finanzplanung getilgt werden.**

Die vergleichsweise hohe Verschuldung führt zwar zu überdurchschnittlichen Zinsausgaben. Von den im Gegenzug zu den alten Bundesländern unterdurchschnittlichen Versorgungslasten geht allerdings eine spürbare Entlastung aus.

Das zentrale Ergebnis dieser Berechnungen ist, dass die unmittelbaren Ausgaben (laufender Aufwand, Investitionen, Zahlungen an sonstige Bereiche, aber nicht an den öffentlichen Bereich) unter Zugrundelegung der zu erwartenden Einwohnerzahlen im

² Vgl. Prof. Ingolf Deubel: Strategische Ausrichtung des Landeshaushaltes von Sachsen-Anhalt – Ein Beitrag zur Konsolidierung der Landesfinanzen bis zum Jahr 2020; November 2010.

Jahr 2020 im Durchschnitt um 36,8 % gegenüber dem jetzigen Niveau gekürzt werden müssen. Da hierbei allerdings ohne Berücksichtigung künftiger Inflation auf der Grundlage des Preisniveaus des Jahres 2007 rechnet wurde, ist eine jährliche Absenkung des Ausgabenniveaus um rund 100 Mio. € notwendig.

Werden nicht alle Ausgabearten pauschal um 36,8 % gekürzt, sondern wird das Personalentwicklungskonzept des Landes berücksichtigt, so ergeben sich Kürzungsnotwendigkeiten von 31,8 % bei den Personalausgaben und von 39,9 % beim Sachaufwand, bei den Investitionen und bei den Zahlungen an andere Bereiche. **Während das Land mit dem Personalentwicklungskonzept also schon über eine gute Planungsgrundlage verfügt, bedarf es in den anderen aufgeführten Bereichen noch detaillierter Anpassungsstrategien.**

Im Durchschnitt dürfen die Ausgaben pro Einwohner in Sachsen-Anhalt ab dem Jahr 2020 bei maximal 94,4 % des Niveaus der alten Flächenländer liegen. Allerdings sind – und das ist die zweite zentrale Botschaft des Gutachtens – dabei durchaus landespolitische Schwerpunktsetzungen möglich. Im Gutachten sind hier beispielhaft der Bereich der Polizei (Vorschlag: 98 %), der allgemeinbildenden Schulen (Vorschlag: 105 %), und der Hochschulen und Forschung (keine Kürzung) genannt. Bei den Kindertagesstätten sollte vor allem eine Kapazitätsanpassung entsprechend der tatsächlichen Entwicklung der Geburtenraten vorgenommen werden.

Das Land wird daher in den nächsten Jahren alle Anstrengungen unternehmen müssen, nicht nur bei sich selbst die Ausgaben deutlich abzusenken, sondern dies auch auf der Ebene der Gemeinden zu fordern und zu fördern, auch weil die kommunale Steuerkraft im Jahre 2020 längst nicht das Niveau der westdeutschen Kommunen erreichen wird, sondern dann ca. 75 % des Bundesdurchschnitts erreichen wird.

Dass diese Herausforderung leistbar ist, verdeutlicht die nachfolgende Tabelle, die den realen, d.h. um Preissteigerungen bereinigten, Ausgabenzuwachs je Einwohner 2000 bis 2005 und 2005 bis 2010 zeigt.

Tabelle 1: Realer (preisbereinigter) Zuwachs der Ausgaben pro Einwohner in Prozent

	2000 bis 2005	2005 bis 2010
Sachsen-Anhalt	-3,9 %	-6,5 %
Neue Flächenländer ohne Sachsen-Anhalt	-5,5 %	2,2 %
Alte Flächenländer	-2,8 %	5,0 %

Um diese Reduzierungen bei den Landesausgaben umsetzen zu können, wird das Land im Bereich der strategischen Steuerung verstärkt auf die Budgetierung setzen müssen. Die Budgetierung auf der Ebene der einzelnen Aufgabenbereiche und eine anreizkompatible Ausgestaltung werden dabei eine zentrale Rolle spielen, damit die Ressorts selbst alle Anstrengungen unternehmen (können), um die Ausgabeziele einzuhalten. Elemente können hier sein:

- eine größere Freiheit der Mittelverwendung bei Einhaltung des Budgets,
- eine weitgehende Übertragbarkeit eingesparter Mittel,
- eine Kürzung des Budgets im Folgejahr bei Überschreitungen.

Innerhalb der einzelnen Aufgabenbereiche könnte dazu den jeweiligen Ressorts ein Höchstmaß an Flexibilität eingeräumt werden. Gleichzeitig kann es Einschränkungen bei der Flexibilität zwischen den Aufgabenbereichen geben, wenn die politisch festgelegten Prioritäten eingehalten werden sollen.

Die bereits in der Vergangenheit erreichten Konsolidierungserfolge sind in diesem Zusammenhang eine entscheidende Basis dafür, dass auch die Herausforderungen der Zukunft leistbar sind. Die Finanzpolitik des Landes ist schon bisher geprägt durch den Dreiklang von Konsolidieren, Investieren und Vorsorgen.

- Konsolidieren, um zukünftigen Generationen keinen Schuldenberg zu hinterlassen und den Rückgang der Einnahmen abzufedern.
- Investieren, um ein gutes Bildungssystem auf- und auszubauen sowie die Rahmenbedingungen für Wachstum und Beschäftigung zu verstetigen.
- Vorsorgen, um die stetig wachsenden Pensionsausgaben generationengerecht zu finanzieren und die Konsequenzen aus zukünftigen Steuereinnahmeeinbrüchen abzumildern.

Mit dem Personalentwicklungskonzept, der Steuerschwankungsreserve, dem Pensionsfonds und der Zukunftsstiftung³ – sind zudem wichtige Voraussetzungen geschaffen worden, die in zukünftigen Haushaltsjahren die finanziellen Belastungen – bspw. durch Pensionen oder auch bei einem unerwarteten Einbruch der Steuereinnahmen – abfedern zu können.

Zum finanzpolitischen Konzept der vergangenen Jahre gehörten aber auch Investitionen, insbesondere im Bereich Bildung. Zwei Drittel aller Mittel aus dem Konjunkturpaketes II konnten für die Sanierung von Schulen und Kindertagesstätten bzw. für bildungsnahe Infrastruktur eingesetzt werden.

³ Zu den Einzelheiten vgl. Kapitel 2.

Durch die Polizeistrukturereform, die Justizreform und die Reform der Finanzverwaltung konnten die Strukturen der Landesverwaltung gestrafft werden. Die Gemeindegebietsreform ergänzt die bereits in der letzten Legislaturperiode umgesetzte Kreisgebietsreform. Damit sind auch auf der kommunalen Ebene zukunftsfähige Strukturen entstanden.

Die bisher erreichten Erfolge widerspiegeln sich auch darin, dass die internationale Ratingagentur Standard & Poor`s das langfristige Rating des Landes Sachsen-Anhalt am 16.12.2010 von AA- auf AA+ um zwei Stufen nach oben geratet hat. Dies stellt die zweithöchste Bewertungsstufe von 26 möglichen Bewertungen dar und ist im gesamten Ländervergleich einzigartig. Das Upgrade um zwei Notches begründet sich zum einen aus der Adjustierung der Ratingsystematik zum institutionellen Rahmen und Anerkennung des bundesdeutschen Finanzausgleichssystems. Zum anderen ist es das Ergebnis der positiven Finanzpolitik der vergangenen Jahre (hier wurden u. a. die besonderen finanzpolitischen Konsolidierungsergebnisse, die transparente Finanzprojektion bis 2025 und das Personalentwicklungskonzept 2020 positiv erwähnt).

Damit Sachsen-Anhalt weiterhin an die bereits erreichten Erfolge beim wirtschaftlichen Aufholprozess anknüpfen und sich als lebenswerten Wirtschaftsraum weiter profilieren kann, wird es angesichts enger werdender finanzieller Spielräume darauf ankommen, Schwerpunkte in gesellschaftlichen, politischen und ökonomischen Bereichen zu definieren. Dazu wird eine kritische Bestandsaufnahme nötig sein, die insbesondere auch die Effizienz des Mitteleinsatzes überprüft. Bildung und Forschung werden dabei auch in Zukunft – nicht zuletzt aufgrund ihrer Bedeutung für die Verstetigung des wirtschaftlichen Aufholprozesses – einen Schwerpunkt bilden. Die Schwerpunkte für die nächste Wahlperiode lassen sich wie folgt eingrenzen:

- Bildungs- und Forschungspolitik,
- Überprüfung des Finanzausgleichsgesetzes und Vereinfachung der Leistungsgesetze,
- Straffung und Optimierung der Verwaltungsstrukturen und der inneren Abläufe, Umsetzung der IT-Strategie,
- Sozialhilfe,
- weitere Anpassung des Personalentwicklungskonzepts.

Entscheidend für den Erfolg und die Akzeptanz der politischen Schwerpunktsetzungen ist es, im Rahmen von Dialogveranstaltungen – wie bspw. aktuell im Rahmen des finanzpolitischen Dialogs – die Bürgerinnen und Bürger des Landes frühzeitig einzubinden und zu beteiligen. Die Landespolitik kann nicht alle Probleme selber lösen. Bürgerschaftliches Engagement wird deshalb in Zeiten knapperer öffentlicher

Mittel eine immer wichtigere Rolle spielen. Auch hier muss die Landesregierung im Rahmen ihrer Möglichkeiten unterstützend tätig werden.

Über den finanzpolitischen Kurs des Landes Sachsen-Anhalt soll auch weiterhin im Landtag von Sachsen-Anhalt und nicht in Brüssel oder Berlin entschieden werden.

Sachsen-Anhalt befindet sich derzeit nach den Maßstäben des Stabilitätsrates in keiner Haushaltsnotlage. Damit muss sich das Land auch – im Gegensatz zu Berlin, Bremen, dem Saarland und Schleswig-Holstein – keinem Verfahren vor dem Evaluationsausschuss unterziehen. Der Evaluationsausschuss⁴ wird zur Prüfung einer drohenden Haushaltsnotlage einer Gebietskörperschaft sowie zur Vereinbarung eines Sanierungsprogramms eingesetzt. Auch dies bedeutet letztlich in der Konsequenz einen Verlust an finanzpolitischer Handlungsfähigkeit.

Sachsen-Anhalt kann die Herausforderungen der Schuldenbremse meistern, auch wenn der Weg dahin nicht einfach sein wird. Das vorliegende Papier soll deshalb – ausgehend von den strategischen Zielen und Herausforderungen der Finanzpolitik bis zum Jahr 2020 – einen Bogen zu den Schwerpunkten politischen Handelns vor dem Hintergrund der notwendigen Konsolidierung spannen. Der Fokus wird dabei auf Bereiche gelegt, wo die Landespolitik in eigener Verantwortung handeln und konkrete Ziele umsetzen kann und soll damit auch Grundlage zukünftigen Regierungshandelns sein. Besondere Bedeutung wird dabei der Verbesserung der strategischen Steuerung zukommen.

Bei einer Rückschau auf die letzten Jahre werden die haushaltspolitischen Erfolge der zahlreichen Reformen und Anpassungsprozesse sichtbar. Hätte das Land nicht gehandelt, wären selbst in der Hochkonjunktur der Jahre 2007 und 2008 mit vergleichsweise hohen Steuereinnahmen neue Schulden in Milliardenhöhe notwendig geworden. Im Jahr 2000 war eine Nettokreditaufnahme von fast 800 Mio. EUR notwendig, um die Ausgaben zu finanzieren. **2007 konnte auf eine Neuverschuldung vollständig verzichtet und es wurden erste Beiträge zu den Vorsorgeelementen finanziert, und dies, obwohl die Steuereinnahmen kaum höher waren als im Jahr 2000.**

Die dramatische Veränderung der Haushaltslage – im positiven Sinne – wird in der kurzfristigen Rückschau deutlich. Noch 2005 musste der Haushalt mit fast 1 Mrd. EUR Neuverschuldung abgeschlossen werden. In den Jahren 2007 und 2008 wurden ausgeglichene Haushaltsabschlüsse vorgelegt. 2009 musste aufgrund des Konjunkturreinbruchs ein Defizit von 120 Mio. EUR hingenommen werden. **Diese Veränderungen machen deutlich, dass es möglich ist, die Finanzlage aus eigener Kraft zu meistern und den Anpassungsprozess in Richtung finanzieller Normalität erfolgreich zu gestalten.**

⁴ http://www.stabilitaetsrat.de/DE/Home/home_node.html

Dazu müssen insbesondere die Ausgaben beschränkt werden und die Einnahmepotentiale genutzt werden. Dies gilt gleichermaßen für das Land wie auch für Kommunen. Allerdings kann die Haushaltskonsolidierung nur gelingen, wenn alle Entscheidungsträger dem Ziel der Haushaltskonsolidierung höchste Priorität einräumen. Damit wären weitere Steuersenkungen unmöglich.

Die erheblichen Konsolidierungsfortschritte seit dem Jahr 2006 in Sachsen-Anhalt sind ein beachtliches Signal. Wenn das Land diesen Weg entschlossen und konsequent weitergeht, sind die finanzpolitischen Herausforderungen auch zu bewältigen.

2. Finanzpolitische Zielstellungen in den zentralen Politikfeldern des Landes

Konsolidierung ist kein Selbstzweck, sondern Voraussetzung dafür, dass Handlungsspielräume in den zentralen Politikfeldern – Bildung, Forschung, Innovation – wieder gewonnen bzw. neu geschaffen werden. Nur dadurch kann die Zukunftsfähigkeit des Landes Sachsen-Anhalt gesichert werden. Diese Handlungsspielräume muss und wird sich das Land auch in Zukunft erhalten.

Aufgrund weitgehend fehlender eigener Gestaltungsmöglichkeiten des Landes Sachsen-Anhalt auf der Einnahmenseite führt an der Anpassung der Ausgaben an die Einnahmen kein Weg vorbei. Der sich bereits heute abzeichnende Einnahmerückgang bis 2020 erfordert dabei nachhaltige Einsparungen bei den laufenden Ausgaben sowie eine Begrenzungen von Leistungsansprüchen. Die Abbildung 1 verdeutlicht die finanziellen Auswirkungen allein des demografischen Wandels für die Einnahmen des Landes. Bis zum Jahr 2020 verliert das Land infolge des Einwohnerrückganges mehr als 700 Mio. EUR.

Die Bewältigung des demografischen Wandels sowie die weitere Entwicklung der Wirtschaft des Landes hin zu einer wissensbasierten Ökonomie ist die zentrale Aufgabe der Politik in den nächsten Jahren. Die landesseitigen Rahmenbedingungen haben in den zurückliegenden Jahren den Aufbau leistungsfähiger Innovations- und Kooperationsnetzwerke bereits wirksam unterstützt.

Das Ministerium der Finanzen hat ein Gutachten⁵ in Auftrag gegeben, das den erforderlichen Konsolidierungsrahmen bestimmt und darauf aufbauend die Konsolidierungsschwerpunkte benennen soll, mit denen die Bedingungen für die

⁵ Vgl. Prof. Ingolf Deubel: Strategische Ausrichtung des Landeshaushaltes von Sachsen-Anhalt – Ein Beitrag zur Konsolidierung der Landesfinanzen bis zum Jahr 2020; November 2010.

Konsolidierungshilfen sowie die Anforderungen der Schuldenbremse eingehalten werden können. Im Gutachten wird zunächst zur Ausgangslage festgestellt, dass Sachsen-Anhalt im Jahr 2009 über 131,2 % der bereinigten Einnahmen je Einwohner des Durchschnitts der Flächenländer verfügt hat. Nach dem weitgehenden Abbau der Sonderförderung des Bundes und der EU sowie den Auswirkungen der Bevölkerungsentwicklung auf den Länderfinanzausgleich wird Sachsen-Anhalt – bei Beibehaltung des jetzigen Finanzausgleichssystems – im Jahr 2020 über 105,8 % der Steuereinnahmen pro Einwohner des Durchschnitts der Flächenländer verfügen. Werden von diesen Einnahmen die Zinsausgaben, die Versorgungsausgaben sowie Ausgaben für einen kommunalen Finanzausgleich auf dem Niveau der anderen Länder abgezogen, so verfügt Sachsen-Anhalt demnach über allgemeine Deckungsmittel in Höhe des Durchschnitts der Flächenländer, falls ab 2013 auf neue Schulden verzichtet und gemäß der Mittelfristigen Finanzplanung getilgt wird. In diesem Zusammenhang kann festgestellt werden, dass die vergleichsweise hohe Verschuldung zu überdurchschnittlichen Zinsausgaben führt, dass aber im Gegenzug von den im Vergleich zu den alten Bundesländern unterdurchschnittlichen Versorgungslasten eine spürbare Entlastung ausgeht.

Im Gutachten wird bei den folgenden Schlussfolgerungen davon ausgegangen, dass alle Länder im Rahmen der grundgesetzlichen Schuldenbremse das Ziel einer konstanten Pro-Kopf-Verschuldung verfolgen. Unter dieser Annahme verfügt Sachsen-Anhalt im Jahr 2020 nur noch über eine relative Finanzkraft von 94,4 %. Grund dafür ist, dass das Land schon infolge der ungünstigen demografischen Entwicklung Kredite tilgen muss, um die Pro-Kopf-Verschuldung zu stabilisieren. Länder mit gleichbleibender oder gar zunehmender Bevölkerung müssen insoweit nur auf eine weitere Verschuldung verzichten.

Da es nicht möglich ist, in allen Bereichen die rechtlichen Vorgaben mit 94,4 % des Länderdurchschnitts zu erfüllen, und zudem politische Schwerpunkte wie Bildung, Wissenschaft und Forschung gesetzt werden sollen, muss sich Sachsen-Anhalt darauf einstellen, sich im Jahr 2020 nur noch ein Ausgabenniveau pro Einwohner in Höhe von 90 % des Länderdurchschnitts leisten zu können.

Für die unmittelbaren Ausgaben (laufender Aufwand, Investitionen, Zahlungen an sonstige Bereiche, aber nicht an den öffentlichen Bereich) bedeutet das in heutigen Preisen, aber mit den zu erwartenden Einwohnerzahlen im Jahr 2020 im Durchschnitt eine erforderliche Ausgabenkürzung um 36,8 % gegenüber dem jetzigen Niveau.

Werden nicht alle erwähnten Ausgabearten pauschal um 36,8 % gekürzt, sondern wird das Personalentwicklungskonzept des Landes berücksichtigt, so ergeben sich Kürzungsnotwendigkeiten von 31,8 % bei den Personalausgaben und von 39,9 % beim Sachaufwand, bei

den Investitionen und bei den Zahlungen an andere Bereiche. Während das Land mit dem Personalentwicklungskonzept demnach schon über eine als angemessen eingeschätzte Planung verfügt, bedarf es in den anderen aufgeführten Bereichen noch detaillierter Anpassungsstrategien.

Wie bereits erwähnt, gelten diese Werte nur unter der Voraussetzung, dass Sachsen-Anhalt seine Nettotransfers an die Kommunen auf das Niveau der alten Flächenländer reduziert bzw. reduzieren kann. **Zu berücksichtigen ist in diesem Zusammenhang, dass in Sachsen-Anhalt die überörtliche Sozialhilfe aus dem Landeshaushalt finanziert wird. Würde dieser Umstand korrigiert, so ergeben sich für das Jahr 2020 angemessene Nettotransfers an die Kommunen in Höhe von rund 2 Mrd. Euro. Bei gegenwärtigen Nettotransfers in Höhe von 2,55 Mrd. Euro bedeutet das eine Absenkung um 0,55 Mrd. Euro.** Vergleicht man das Ausgabenniveau Sachsens-Anhalts mit dem Durchschnitt der alten Flächenländer und das der Gemeinden im Land mit dem Durchschnitt der Gemeinden in den alten Flächenländern, so zeigt sich, dass die Gemeinden insbesondere bei den Ausgaben der laufenden Rechnung ein stark überhöhtes Ausgabeniveau aufweisen. Das Land wird daher in den nächsten Jahren weitere Anstrengungen unternehmen müssen, nicht nur bei sich selbst die Ausgaben deutlich abzusenken, sondern dies auch auf der Ebene der Gemeinden zu fordern und zu fördern.

Mit dem Teilentschuldungsprogramm STARK II für die Kommunen, bei dem Land und Kommunen eine Konsolidierungspartnerschaft eingehen, hat das Land schon ein wichtiges Instrument hierfür bereitgestellt.

Um diese starken Reduzierungen bei den Ausgaben umsetzen zu können, wird vorgeschlagen, im Bereich der strategischen Steuerung verstärkt auf die Budgetierung zu setzen. Insbesondere die Budgetierung auf der Ebene der einzelnen Aufgabenbereiche und eine anreizkompatible Ausgestaltung wird als notwendig angesehen, damit die Ressorts selbst alle Anstrengungen unternehmen (können), um die Ausgabeziele einzuhalten. Im Einzelnen kann es dabei um Ausgestaltungen gehen wie eine größere Freiheit der Mittelverwendung bei Einhaltung des Budgets, eine weitgehende Übertragbarkeit eingesparter Mittel, eine Kürzung des Budgets im Folgejahr bei Überschreitungen usw. Innerhalb der einzelnen Aufgabenbereiche sollte demnach den jeweiligen Ressorts ein Höchstmaß an Flexibilität eingeräumt werden. Hingegen kann es durchaus Einschränkungen bei der Flexibilität zwischen den Aufgabenbereichen geben, denn die politisch festgelegten Prioritäten müssen eingehalten werden.

Die Fortsetzung der Konsolidierung ist und bleibt dabei ohne Alternative. Dies ist schon aufgrund der rechtlichen Rahmenbedingungen gar nicht anders möglich. Die

Schuldenbremse zwingt zu einem strukturell ausgeglichenen Haushalt. Je früher das Land allerdings wieder in der Lage ist, einen Haushalt ohne Neuverschuldung vorzulegen und in die Tilgung einzusteigen, desto eher wird es auch gelingen, finanzpolitische Spielräume wieder zu gewinnen.

Der Dreiklang aus *Investieren, Konsolidieren und Vorsorgen* hat hier wichtige Weichen gestellt, die zukünftig weiter entwickelt werden müssen. Gleichzeitig muss das Land seine Wachstumskräfte stärken und eine wettbewerbsfähige industrielle Basis zu entwickeln. Nur so wird es gelingen, verstärkt im Land Steueraufkommen zu generieren und die Abwanderung von Fachkräften zu stoppen. Dabei wird es unumgänglich sein, Prioritäten zu setzen. Der zur Verfügung stehende finanzielle Rahmen ist begrenzt und wird in jedem Jahr kleiner. Damit sind alle Bereiche der Landespolitik gefordert, unter diesen Bedingungen zu prüfen, welche Investitionen die größten Erträge mit Blick auf die weitere wirtschaftliche und gesellschaftliche Entwicklung des Landes Sachsen-Anhalt erwarten lassen.

Tabelle 2: Gesamteinnahmen und Gesamtausgaben im Landeshaushalt

Mio. EUR

	Ist 2008	Ist 2009	Plan 2010	Plan 2011
Steuern, Finanzausgleich	5.865	5.442	4.989	5.134
Drittmittel*	2.941	3.173	2.787	2.865
sonst. Einnahmen	1.118	1.129	1.408	1.258
Gesamteinnahmen	9.924	9.744	9.184	9.257
Personalausgaben	2.212	2.287	2.407	2.435
Zinsen	975	831	825	862
Sachausgaben, Zuschüsse, etc.**	5.095	5.124	5.142	5.200
Investitionen	1.547	1.590	1.658	1.409
sonst. Ausgaben***	95	33	-108	-108
Gesamtausgaben	9.924	9.865	9.924	9.798
Deckungslücke	0	121	740	541

ohne Kredite;

* Bundes- und EU-Mittel, ohne Finanzausgleich

** OGr. 51-54 und HGr. 6

*** einschl. Globale Minderausgaben

Im Zuge der schweren Wirtschafts- und Finanzkrise sind in der Bundesrepublik Konjunkturpakete mit erheblichen finanziellen Ausmaßen geschnürt worden. Dies und die im Zuge des Wirtschaftseinbruches rückläufigen Steuereinnahmen belasten die öffentlichen Haushalte bis heute. Gleichzeitig wird auch in der Öffentlichkeit – nicht zuletzt infolge der Entwicklungen in Griechenland und anderen Ländern der EU – die seit Jahren anwachsende Verschuldung der öffentlichen Haushalte zunehmend kritisch gesehen. Zwar bedeutet eine Konsolidierung der öffentlichen Haushalte nicht zwingend, dass die entsprechenden Anpassungen lediglich auf der Ausgabenseite ansetzen müssen – die Stärkung der Einnahmeseite kann dazu mindestens den gleichen Beitrag leisten. Den Ländern steht dieser Weg allerdings kaum zur Verfügung.

Gerade mit Blick auf den Bildungsbereich zeigt sich aber auch das Spannungsfeld zwischen notwendiger Konsolidierung und der Finanzierung – auch auf Bundesebene – politisch gewollter Schwerpunktsetzungen. Hier werden mittel- bis langfristig auch Einnahmeverbesserungen als Voraussetzung zur Erreichung der Bildungsziele diskutiert werden müssen.

Aufgrund weitgehend fehlender eigener Möglichkeiten zur alleinigen Steigerung der Einnahmen bedeutet Konsolidierung deshalb nachhaltige Einsparungen auf der Ausgabenseite. Dabei sind die finanzpolitischen Herausforderungen der nächsten zehn Jahre insbesondere durch die Einführung einer verschärften Schuldenbremse im Grundgesetz geprägt, die die Verschuldungsspielräume von Bund und Ländern weitgehend abgeschafft hat. Die Landespolitik ist deshalb aufgefordert sicherzustellen, dass die Ausgaben im Landeshaushalt durch Einnahmen – ohne Kredite – gedeckt werden können.

Für das Land Sachsen-Anhalt gilt dabei, dass die überdurchschnittliche Verschuldung und die damit verbundene hohe Zinslast schon heute die finanzpolitischen Spielräume erheblich einengen. Tabelle 2 enthält eine Übersicht zur Haushaltsstruktur des Landes.

Die Landespolitik allein kann nicht alle Entwicklungsprobleme des Landes lösen. Vielmehr müssen alle privaten und öffentlichen Akteure zusammenwirken. Die Aufgabe der Landespolitik ist es, die Voraussetzungen für Wachstum und Beschäftigung ständig zu verbessern und dazu insbesondere ein leistungsfähiges Bildungssystem weiterzuentwickeln.

Neben der Gesetzgebung sowie schnellem und effizientem Verwaltungshandeln spielen die eingesetzten Haushaltsmittel eine wichtige Rolle bei der Zielerreichung. **Allerdings ist der Mitteleinsatz nicht die wichtigste Stellschraube für die Qualität der öffentlichen Leistungen und die Wirkungen des staatlichen Handelns. Dies lässt sich bereits aus den überdurchschnittlich hohen Landesausgaben ablesen, die nicht in jedem Aufgabenbereich zu überdurchschnittlich guten Ergebnissen führen.**

Die Ausgaben des Landes lagen im Jahr 2009 mit 4.152 EUR pro Einwohner um 190 EUR über dem Niveau der anderen ostdeutschen Flächenländer und um 790 EUR über dem Niveau aller Flächenländer. Dies sind umgerechnet fast drei Mrd. EUR oder rd. 30 % an Mehrausgaben gegenüber dem Durchschnitt. Ursächlich hierfür sind zwar die Nachholbedarfe aufgrund der deutschen Teilung, die durch überproportional hohe Zuweisungen von Bund und EU finanziert werden. **Die nächsten Jahre werden aber geprägt sein durch eine Anpassung an die finanzielle Normalausstattung der Länder, ohne Sonderförderung Ost. Gleichzeitig muss es gelingen, ohne neue Kreditaufnahmen auszukommen, Schulden zu tilgen und Vorsorge für schlechtere Zeiten zu treffen.**

2.1 Rechtliche Rahmenbedingungen – Schuldenbremse

Durch die Änderung des Grundgesetzes werden Bund und Länder verpflichtet, zukünftige Haushalte grundsätzlich ohne neue Schulden aufzustellen. In konjunkturellen Schwächephasen dürfen vorübergehend neue Kredite aufgenommen werden, jedoch müssen diese anschließend wieder getilgt werden. Der Bund muss ab 2016 diese Regel einhalten, allerdings darf er auch langfristig neue Schulden in Höhe von maximal 0,35 % des Bruttoinlandsprodukts machen (derzeit rd. 9 Mrd. EUR). Für die Länder hat die neue Schuldenregel erst ab 2020 verbindlichen Charakter. Bis dahin dürfen sie gemäß den landesgesetzlichen Regelungen davon abweichen. Allerdings müssen die Haushalte so aufgestellt werden, dass im Jahr 2020 eine neuverschuldungsfreie Haushaltsplanung möglich ist.

Nach der bisherigen gesetzlichen Regelung durften Bund und Länder Kredite in Höhe der eigenfinanzierten Investitionen tätigen. Diese Kreditaufnahmen durften zur Abwehr einer Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts nochmals erhöht werden. Die alte Schuldenbremse hat sich zur Schuldenbegrenzung letztlich als unbrauchbar erwiesen. Aufgelaufene Schulden wurden – mit wenigen Ausnahmen – nicht getilgt, neue mit entsprechenden Begründungen legitimiert. Selbst in konjunkturell guten Zeiten konnten die Haushalte häufig nicht ausgeglichen werden. Es war konzeptionell nicht vorgesehen, Kredite parallel zur Abnutzung und zum Verschleiß von Investitionsgütern zu reduzieren. Selbst wenn kreditfinanzierte Investitionen veräußert wurden, ist im Regelfall der Veräußerungserlös nicht zur Schuldentilgung verwendet worden.

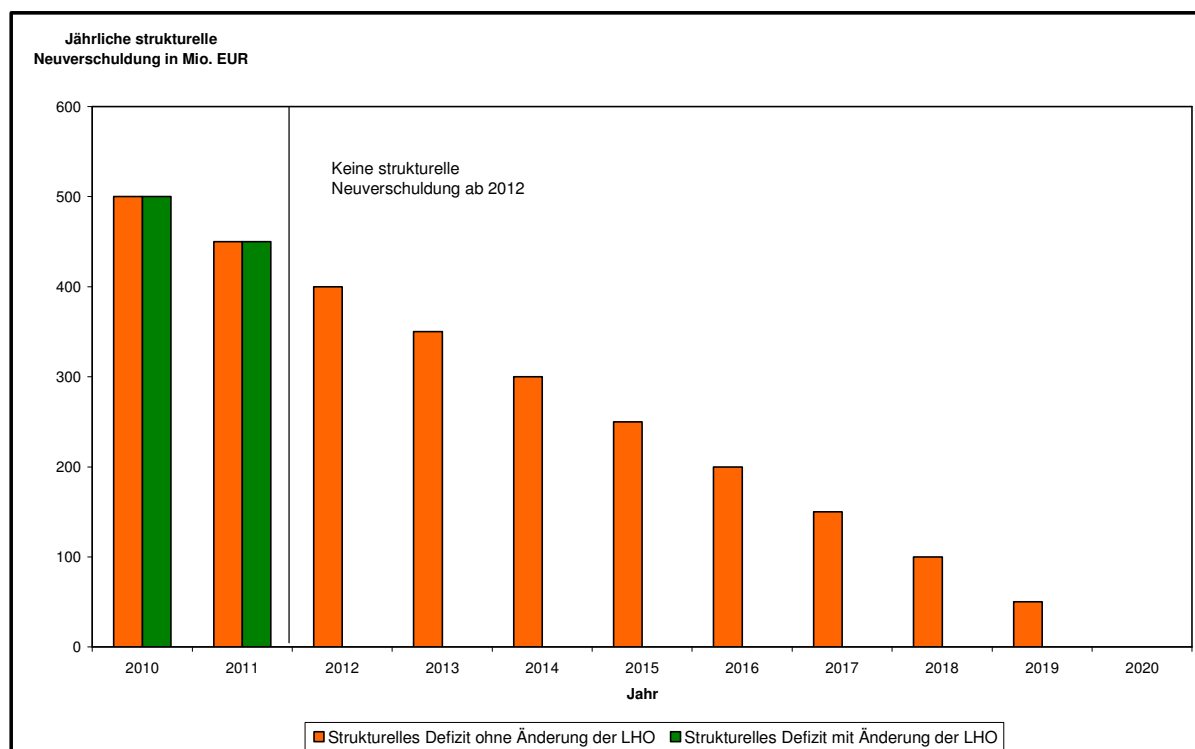
Der Landtag von Sachsen-Anhalt hat am 12. November eine Änderung der Landeshaushaltsordnung beschlossen. Kernelement ist die sofortige Umsetzung des Neuverschuldungsverbots. Allerdings dürfen die bereits im Haushaltsplan veranschlagten Kreditaufnahmen 2010 und 2011 vorgenommen werden.

Diese Kredite sowie nach 2011 weiterhin mögliche konjunkturbedingte Kreditaufnahmen müssen jedoch in guten Zeiten wieder getilgt werden. Steigen die Steuereinnahmen überplanmäßig an, müssen diese Beträge ebenfalls im Haushaltsvollzug zur Reduzierung der eingeplanten Schuldenaufnahme verwendet werden. Zukünftig ist ein strukturelles Defizit nicht mehr zulässig.⁶

Das Land Sachsen-Anhalt verzichtet mit dieser Entscheidung bewusst auf die Möglichkeit, bis 2020 Ausgaben mit der bis dahin rechtlich noch möglichen strukturellen Verschuldung zu finanzieren.

Dies erhöht zwar den Konsolidierungsdruck erheblich. Würde das Land allerdings den rechtlich möglichen Verschuldungsspielraum tatsächlich ausschöpfen, würde die Gesamtverschuldung des Landes bis 2020 um weitere rund 2,8 Mrd. EUR ansteigen. Abbildung 2 verdeutlicht dies noch einmal. Dabei wurde für das Jahr 2010 ein strukturelles Defizit in einer Größenordnung von 500 Mio. EUR unterstellt, das nach der bundesgesetzlichen Regelung bis zum Jahr 2020 auf Null zurück geführt werden muss.⁷

Abbildung 2: Strukturelle Verschuldung bis 2020 mit und ohne Änderung der LHO



⁶Als strukturelles Defizit im Sinne des Gesetzes ist die Differenz aus Nettokreditaufnahme und konjunkturbedingten Defiziten definiert. Diese Vorgehensweise lehnt sich an die Methodik der Föderalismuskommission an. Ein strukturelles Defizit bedeutet, dass sich das Land Ausgaben leistet, die dauerhaft über den Einnahmen liegen. Ein solches Defizit kann nur durch Ausgabenkürzungen abgebaut werden. Davon zu unterscheiden sind konjunkturelle Defizite, die Folge der wirtschaftlichen Entwicklung sind.

⁷In der noch abzuschließenden Verwaltungsvereinbarung wird ein Abbau des strukturellen Ausgangsdefizits des Jahres 2010 in zehn gleichen Schritten vorgeschrieben werden. Geht man von den genannten 500 Mio. EUR aus, dann bedeutet dies einen jährlichen Abbau um 50 Mio. EUR.

Die nachfolgende Tabelle verdeutlicht vor diesem Hintergrund die Konsequenzen dieser gesetzlichen Regelung für die zukünftige Kreditaufnahme des Landes.⁸ Die Schuldenbremse greift ab dem Jahr 2011. Ohne Änderung der LHO wären die in der Spalte (4) ausgewiesenen Defizite zulässig gewesen, um die langfristige Übergangsregelung zur Umsetzung der Schuldenbremse ab dem Jahr 2020 zu erfüllen. Mit der Änderung der LHO muss bereits – eine entsprechende konjunkturelle Erholung wie in der Berechnung unterstellt vorausgesetzt – ein ausgeglichener Haushalt vorgelegt werden. Im Jahr 2013 ist konjunkturbedingt ein Überschuss notwendig.

Tabelle 3: Zulässiges Defizit mit und ohne Änderung der LHO (in Mio. EUR)

Jahr	Zulässiges strukturelles Defizit		Konjunkturkomponente (geschätzt) ¹⁾	Zulässiges Gesamtdefizit	
	Ohne Änderung der LHO	Mit Änderung der LHO ²⁾		Ohne Änderung der LHO	Mit Änderung der LHO
	(1)	(2)		(4)=(1)+(3)	(5)=(2)+(3)
2010	-500	-500	-75	-575	-575
2011	-450	-450	-40	-490	-490
2012	-400	0	0	-400	0
2013	-350	0	35	-315	35
2014	-300	0	0	-300	0
2015	-250	0	0	-250	0

¹⁾ Mittelfristig wird im Sinne einer technischen Annahme von einer konjunkturellen Normallage ausgegangen, sodass die Konjunkturkomponente Null wird.

²⁾ Die Änderung der LHO gilt ab dem Haushalt 2012; der beschlossene Doppelhaushalt wird davon nicht berührt.

Die neue Schuldenregel orientiert sich nicht mehr an den Investitionsausgaben, sondern ausschließlich an der konjunkturellen Situation. Nur bei Naturkatastrophen oder besonderen Notsituationen dürfen unabhängig von der Wirtschaftsentwicklung neue Kredite aufgenommen werden. Die Pflicht zur Schuldentilgung verhindert das Auftürmen von neuen Schuldenbergen. Ein Haushaltsausgleich über den Konjunkturzyklus wird vorgeschrieben.

Aufgrund des hohen Schuldenstandes in Sachsen-Anhalt sowie des kontinuierlichen Bevölkerungsrückgangs ist neben dem zyklischen Ausgleich des Haushalts eine regelmäßige Schuldentilgung notwendig. Wenn pro Jahr gut 200 Mio. EUR getilgt werden, kann der Schuldenstand pro Kopf stabilisiert werden. Um eine Reduzierung der Pro-Kopf-Verschuldung zu erreichen, müssten deutlich höhere Tilgungsbeiträge geleistet werden. Die Langfristprojektion des Finanzministeriums sieht ab 2014 Tilgungen von 300 Mio. EUR vor.

⁸ Die dabei zugrunde gelegten Zahlen sind zum Teil gegriffen bzw. stellen nur eine erste Abschätzung dar. Das endgültige strukturelle Defizit wird erst Anfang 2010 ermittelt; die Konjunkturkomponenten sind aus der Mai-Steuerschätzung näherungsweise abgeleitet worden.

Zur Einhaltung der Schuldenbremse und der damit verbundenen ehrgeizigen Konsolidierungsanforderungen erhalten die fünf am höchsten verschuldeten Länder jährlich eine Unterstützung von insgesamt 800 Mio. EUR, die zur Hälfte vom Bund und zur Hälfte von allen Ländern finanziert wird. Sachsen-Anhalt erhält ab 2011 pro Jahr 80 Mio. EUR bis einschließlich 2019 und muss einen Finanzierungsbeitrag von rd. 12 Mio. EUR leisten. Die Zahlungen erfolgen zu zwei Dritteln im laufenden Jahr und zu einem Drittel im Folgejahr, nach Abnahme der Berichte durch den Stabilitätsrat.

Diese Mittel sollen die fünf sog. Konsolidierungshilfenländer in die Lage versetzen, ihre Haushalte in Ordnung zu bringen. Die Mittel dürfen nicht zur Ausgabenfinanzierung genutzt werden und müssen de facto in die Schuldentilgung bzw. in die Reduzierung der Neuverschuldung fließen. Außerdem verpflichten sich die fünf Länder, ihre strukturellen Defizite jährlich um ein Zehntel des im Jahr 2010 erzielten Betrags (Ausgangsgröße) zu verringern, um 2020 einen strukturellen Ausgleich zu erreichen.

Bund und Länder haben per Gesetz einen Stabilitätsrat gebildet, der die Haushaltspolitik von Bund und Ländern überwacht sowie die Einhaltung der Konsolidierungsaufgaben prüft. Es ist ein Frühwarnsystem entwickelt worden, das Haushaltsnotlagen vorab erkennen soll und einen Anpassungsmechanismus in den betroffenen Ländern auslösen soll. Sachsen-Anhalt gehört nicht zu den vier Ländern, die derzeit als kritisch betrachtet werden. Jedoch geben der hohe Schuldenstand des Landes, die demografische Entwicklung sowie der starke Rückgang der Drittmittel (SoBEZ, EU-Mittel, investive Bundeszuweisungen) Anlass zur Sorge.

Das in der folgenden Tabelle dargestellte Ampelsystem wird für alle Länder und für den Bund ab 2010 genutzt, um die Finanzlage zu überprüfen. Dem Ampelsystem liegen Annahmen über die wirtschaftliche Entwicklung und eine Einnahmeprojektion zugrunde. Es wird allerdings auch eine Betrachtung des Status quo mit aktuellen Ist-Daten vorgenommen.

Bei der Interpretation der Daten muss darauf hingewiesen werden, dass das positive Ergebnis für Sachsen-Anhalt nicht nur durch die aktive Konsolidierungspolitik zustande gekommen ist, sondern auch durch die hohen Zuweisungen von Bund und EU. Außerdem bewirkt der Rechenmechanismus, dass die schlechten Ergebnisse der anderen Länder die Messlatte vorübergehend nach unten zieht.

Für den Zeitraum 2013 bis 2015 dürfte nach derzeitiger Einschätzung ebenfalls keine Haushaltsnotlage drohen. Dafür ist vor allem ausschlaggebend, dass das Land nach der Überwindung der Auswirkungen der schweren Wirtschafts- und Finanzkrise den Konsolidierungskurs strikt fortsetzen wird.

Die nächste Sitzung des Stabilitätsrates wird im Mai 2011 stattfinden, bei der die Länder im Rahmen ihrer Berichtspflicht die o.g. Kennziffern wieder darstellen werden.

Die Verwaltungsvereinbarung zur Gewährung der Konsolidierungshilfen soll bereits Anfang März 2011 unterzeichnet werden.

Tabelle 4: Ampelschaltung für Sachsen-Anhalt

(4 Kriterien; Gegenwart, Zukunft)	1. Zeitraum – Gegenwart				2. Zeitraum – Zukunft			
	2008	2009	2010	Fazit	2011	2012	2013	Fazit
Finanzierungssaldo	●	●	●	●	●	●	●	●
Kreditfinanzierungsquote	●	●	●	●	●	●	●	●
Schuldenstand	▲	▲	▲	▲	▲	▲	●	▲
Zins-Steuer-Quote	▲	▲	●	▲	●	●	●	●
Zwischenergebnis der Einzelzeiträume				●				●
Ergebnis der Gesamtauswertung für Sachsen-Anhalt								●

2.2 Demografische Trends

Sachsen-Anhalt ist das Bundesland mit dem größten Bevölkerungsrückgang in Deutschland. Zwischen 1991 und 2009 nahm die Einwohnerzahl des Landes von 2,850 Millionen auf 2,368 Millionen ab. Fiskalisch hat der Einwohnerrückgang dramatische Wirkungen. Da die Steuereinnahmen des Landes aufgrund des Länderfinanzausgleichs weitgehend von der Einwohnerzahl und nicht vom örtlichen Steueraufkommen abhängen, wird die Finanzkraft des Landes durch den Bevölkerungsrückgang massiv geschwächt. Hätte Sachsen-Anhalt im Jahr 2009 noch die Einwohnerzahl des Jahres 1995 gehabt, wären die Steuereinnahmen – einschließlich Länderfinanzausgleich – um rd. 920 Mio. EUR höher ausgefallen. Dies entspricht einem Anteil von 9,2 % des Landeshaushalts. Zum Vergleich: Die Nettoneuverschuldung im Jahr 2010 ist mit rd. 740 Mio. EUR veranschlagt.

Als Konsequenz aus der Bevölkerungsentwicklung werden die Steuereinnahmen nach Länderfinanzausgleich in Sachsen-Anhalt weniger stark steigen als in den anderen Bundesländern. Die jährliche Zuwachsrate liegt um etwas mehr als 1 % unter dem Durchschnitt der anderen Länder. Bei Steuerrückgängen ist dieser im Landeshaushalt dementsprechend um etwas mehr als 1 % stärker ausgeprägt.

Tabelle 5: Einwohnerzahl und Geburten in Sachsen-Anhalt

	Ist 1991	Ist 2000	Ist 2009	2020	2025
Einwohner	2.823.324	2.615.375	2.356.219	2.080.850	1.939.342
0-19 Jahre	674.331	516.897	339.269	320.428	290.790
20-64 Jahre	1.745.343	1.639.644	1.446.872	1.172.901	1.043.968
> 65 Jahre	403.650	458.834	570.078	587.520	604.584
Geburtenzahl	19.459	18.723	17.144	12.048	9.329
Wanderungs-saldo	-31.889	-21.910	-12.360	-5.414	-4.686

In absoluten Zahlen bedeutet dies, dass die Steuereinnahmen, nach Länderfinanzausgleich, um rd. 660 Mio. EUR im Jahr 2020 höher ausfallen würden, wenn die Einwohnerzahl des Landes konstant bliebe. Dies entspricht rd. 10 % des für 2020 projizierten Steueraufkommens. Basis für die eigene Berechnung sind die Daten des Deubel-Gutachtens vom 7. Juni 2010, das für die fünf Konsolidierungshilfenländer erstellt worden ist. Aus Vereinfachungsgründen wurde bei der eigenen Berechnung mit einer proportionalen Beziehung zwischen Einwohnerzahl und Steueraufkommen gerechnet.

Die demografische Entwicklung zu beeinflussen ist nur sehr begrenzt möglich. Für den Wunsch Kinder zu bekommen und diesen Wunsch tatsächlich realisieren zu wollen, sind kulturelle Prägungen, Lebensplanungen, Wertvorstellungen sowie die sozioökonomische Lage entscheidend. Einen Großteil der Faktoren kann die Landespolitik kaum beeinflussen. **Die staatlich gestaltbaren Rahmenbedingungen in Sachsen-Anhalt sind vergleichsweise gut, wie ein Blick auf die flächendeckende Kinderbetreuungslandschaft und die weit überdurchschnittlichen Bildungsausgaben zeigt. Im Rahmen des Hochschulpaktes bestehen allerdings auch begründete Hoffnungen, dass – entsprechende Arbeitsplätze vorausgesetzt – Studierende aus den alten Ländern sich nach Beendigung ihrer Ausbildung dauerhaft für einen Verbleib in den neuen Ländern und damit auch in Sachsen-Anhalt entscheiden.**

2.3 Steuereinnahmen und Perspektiven der Einnahmen vom Bund und der EU

Haupteinnahmequelle des Landes sind die Steuereinnahmen. Die Steuerdeckungsquote liegt bei etwas über 50 % und damit deutlich unter dem Durchschnitt der westdeutschen Flächenländer (über 70 %). Aufgrund der aktuellen Krise ist die Quote auf 46 % im Jahr 2010 abgesunken. Ein Grund ist die eigene Steuerschwäche, die jedoch in der ersten Stufe des

Länderfinanzausgleichs weitgehend nivelliert wird. Die steuerschwachen Länder, dazu gehören alle ostdeutschen Länder sowie in geringerer Ausprägung Niedersachsen, Rheinland-Pfalz, Schleswig-Holstein, Saarland und Berlin, erhalten aus dem Umsatzsteueraufkommen eine zusätzliche Dotierung.

Beim Steueraufkommen je Einwohner ohne Umsatzsteuer erreicht Sachsen-Anhalt ungefähr die Hälfte des deutschen Durchschnitts. Nach der Umsatzsteuerverteilung werden rd. 92 % des Durchschnitts erreicht. Hieran ist ablesbar, wie wichtig bereits der Umsatzsteuervorwegausgleich für die steuerschwachen Länder ist. Nach dem horizontalen Ausgleich zwischen den Ländern sowie den Allgemeinen Bundesergänzungszuweisungen sind die Finanzkraftmesszahlen der Länder weitgehend angeglichen. Sachsen-Anhalt erreicht pro Einwohner rd. 105 % des gesamtdeutschen Durchschnitts.

Tabelle 6: Steuereinnahmen der Länder und Kommunen 2009

Mio. EUR

	ST	BB	MV	NI	SH
Aufkommenssteuern, insb. Lohn- und Einkommensteuer	612	808	620	1.088	1.237
Steuern nach Umsatzsteuerverteilung	2.028	2.091	2.082	2.105	2.113
Einnahmen nach Länderfinanzausgleich	2.301	2.293	2.358	2.120	2.173
Kommunale Steuern	477	545	432	733	712
Gewerbesteuerhebesätze 2008 (Durchschnitt)	333%	319%	339%	378%	341%

EUR je Einwohner; Länder: vorläufige Abrechnung 2. VO LFA; Kommunen: kassenmäßiges Aufkommen

Die tatsächlichen Steuereinnahmen, nach Länderfinanzausgleich, liegen sogar höher als in den steuerstarken Ländern Bayern und Baden-Württemberg. Es werden rd. 2 % mehr eingenommen als in den anderen Ländern. Grund für diesen Sachverhalt bildet die Berücksichtigung der normierten Steuerkraft der Kommunen im Länderfinanzausgleich. Den Ländern werden 64 % der normierten Steuereinnahmen der Städte und Gemeinden zugerechnet. Da die Kommunen in Sachsen-Anhalt steuerschwach sind, gibt es einen teilweisen Ausgleich im Länderfinanzausgleich. **Dies ist auch der Grund, weshalb das Land den hiesigen Kommunen durch das (kommunale) Finanzausgleichsgesetz höhere Zuweisungen zukommen lässt als die westdeutschen Flächenländer.**

Langfristig kann bei einer normalen wirtschaftlichen Entwicklung ein Aufkommenszuwachs von durchschnittlich rd. 2 % pro Jahr erwartet werden. Basis für diese

Berechnung ist ein Wachstum des nominalen Bruttoinlandsprodukts in Gesamtdeutschland um rd. 3 % p. a. und ein Rückgang der Bevölkerung in Sachsen-Anhalt um etwas über 1 % p. a. Die tatsächlichen Veränderungen schwanken naturgegeben sehr stark. So stiegen die Einnahmen 2007 z. B. um 9 % und sanken 2003 um 13,3 %.

Auch wenn die Steuereinnahmen des Landes im Wesentlichen nicht vom örtlichen Steueraufkommen abhängen und nicht mit der Wirtschaftskraft des Landes korrelieren, ist die Stärkung der eigenen Steuerbasis wichtig. Zum einen verringert dies die Abhängigkeit vom Länderfinanzausgleich, dieser ist nur bis 2019 gesetzlich geregelt und zum anderen sind die kommunalen Steuereinnahmen abhängig von der Wirtschaftskraft und dem Einkommensniveau der Bürgerinnen und Bürger. Es muss deshalb weiterhin das Bestreben des Landes sein, die Steuerquellen zu stärken und das Einnahmepotential auszunutzen.

Tabelle 7: Zuweisungen des Bundes und der EU

	Mio. EUR			
	2000	2009	2015	2020
SoBEZ (Lasten der Teilung)	1.129	1.496	796	0
Sonst. konsumtive Bundesmittel ¹⁾	918	1.118	1.049	1.051
Investive Bundesmittel	1.153	414	304	126
Konsumtive EU-Mittel	3	136	63	50
Investive EU-Mittel	467	458	183	200
EU insgesamt²⁾	470	594	246	250
Bund insgesamt	3.200	3.028	2.149	1.177

Für 2015 und 2020 ungefähre Abschätzung; ohne Zahlungen im Länderfinanzausgleich.

¹⁾ ohne Schuldendiensthilfen

²⁾ Die Zahlen wurden aufgrund der planerischen Unwägbarkeiten mit 50% als Mittelwert der in der Diskussion befindlichen Modellrechnungen abgeleitet. Bei einem höheren EU-Mittelvolumen können die entsprechenden Politikfelder entsprechend verstärkt werden.

Die Kommunen verfügen aufgrund der Hebesatzautonomie bei der Grundsteuer und der Gewerbesteuer in Grenzen über gestaltbare Einnahmen. Das Land kann nur die weniger bedeutende Grunderwerbsteuer der Höhe nach variieren. In diesem Jahr wurde der Steuersatz für die Grunderwerbsteuer von 3,5 % auf 4,5 % erhöht. Damit werden pro Jahr annähernd 20 Mio. EUR zusätzlich generiert. Andere Steuersatzanpassungen stehen dem Land nicht zur Verfügung, da diese in der Kompetenz des Bundesgesetzgebers liegen. Auch bei den Gebühren und Abgaben sind nur begrenzt zusätzliche Einnahmen zur notwendigen Finanzierung von Landesaufgaben zu mobilisieren.

Neben den Steuereinnahmen sind die Zuweisungen des Bundes sowie die Mittel der Europäischen Union zentrale Finanzierungsgrundlage des Landes. 2009 wurden Bundesmittel außerhalb des Finanzausgleichs in Höhe von rd. 2,6 Mrd. EUR und von der EU in Höhe von rd. 594 Mio. EUR zur Verfügung gestellt. Die Mittel werden in der Regel zweckgebunden zugewiesen. Nur die Sonderbedarfsbundesergänzungszuweisungen unterliegen nicht einer engen Bindung. Jedoch sind sie im Wesentlichen zum Schließen der Infrastrukturlücke zu verwenden.

Das derzeit noch sehr hohe Zuweisungslevel wird mittel- und langfristig deutlich abnehmen. Für die Bundesergänzungszuweisungen gibt es gesetzliche Regelungen, bei den sonstigen Drittmitteln enthält die Projektion des Finanzministeriums eine grobe Abschätzung. Die tatsächliche Entwicklung lässt sich noch nicht bestimmen, da z. B. die EU-Förderperiode 2014 – 2020 derzeit erst konzipiert wird und die meisten Zuweisungen des Bundes vom jährlichen Haushaltsgesetzgeber festgelegt werden. Dennoch bieten die Projektionszahlen einen Hinweis auf die zukünftigen Trends. **Die ostdeutschen Länder fordern, dass die damit verbundene Absenkung der Zahlungen aus den Strukturfonds im Wege eines noch zu bestimmenden Übergangsregimes nicht mehr als 1/3 übersteigt. Ob dies gelingt und für welchen Zeitraum die nächste Förderperiode gilt, wird sich erst in den nächsten Monaten klären.**

Aufgrund geringer werdender Zuflüsse aus den EU-Strukturfonds besteht aber auch Handlungsbedarf, die Einwerbung von Drittmitteln aus anderen EU-Programmen außerhalb der Strukturfonds zu intensivieren. Dies ist in vielen Politikbereichen des Landes (teilweise aufgrund der bisherigen Dominanz der Strukturfondsförderung) im Vergleich zu anderen Ländern in Deutschland nur unterdurchschnittlich ausgeprägt. Hier müssen künftig stärkere Anreize für eine verbesserte Beteiligung aus Sachsen-Anhalt gesetzt werden.

2.4 Maßnahmen der Landesregierung in der laufenden Legislaturperiode – Konsolidieren, Investieren, Vorsorgen

Die bereits erreichten Erfolge in der Vergangenheit sind die entscheidende Voraussetzung dafür, die Herausforderungen der Zukunft zu meistern. Die Finanzpolitik des Landes ist geprägt durch den Dreiklang von Konsolidieren, Investieren und Vorsorgen.

- **Konsolidieren**, um zukünftigen Generationen keinen Schuldenberg zu hinterlassen und den Rückgang der Einnahmen abzufedern.
- **Investieren**, um ein gutes Bildungssystem auf- und auszubauen sowie die Rahmenbedingungen für Wachstum und Beschäftigung zu verbessern.

- **Vorsorgen**, um die stetig wachsenden Pensionsausgaben generationengerecht zu finanzieren und die Konsequenzen aus zukünftigen Steuereinnahmeeeinbrüchen abzumildern.

Die Landesregierung hatte sich zu Beginn der Legislaturperiode vorgenommen, die Neuverschuldung im Jahr 2010 zu beenden und ab 2011 die Schulden zu tilgen. Aufgrund der günstigen Einnahmeentwicklung sowie der restriktiven Ausgabenpolitik konnte bereits 2007 (!) die Neuverschuldung im Haushaltsvollzug auf Null gesenkt werden (zum Vergleich 2005: 998 Mio. EUR). Auch in den beiden Folgejahren konnte auf eine Nettokreditaufnahme verzichtet werden, jedoch waren 2009 die Auswirkungen der Finanz- und Wirtschaftskrise deutlich spürbar. Die Steuereinnahmen sanken gegenüber der ursprünglichen Planung im Doppelhaushalt um rd. 600 Mio. EUR. Der Haushalt schloss mit einem Fehlbetrag von rd. 120 Mio. EUR ab.

In den Jahren 2010 und 2011 kann konjunkturbedingt nicht auf eine Kreditaufnahme verzichtet werden. Die Kreditaufnahmen werden jedoch konjunkturgerecht getilgt werden.

Aufgrund des hohen Schuldenstandes des Landes sowie den stark zurückgehenden Drittmitteln muss eine nachhaltige Konsolidierung des Haushalts weiterhin zentrales Anliegen der Landespolitik sein. In diesem Prozess muss die Prioritätensetzung stattfinden.

2.4.1 Personalentwicklungskonzept

Über 3 Mrd. EUR wendet das Land jährlich direkt und indirekt für Personal auf. Dies entspricht rd. einem Drittel des Landeshaushalts.⁹ Aufgrund der quantitativen Bedeutung der Personalausgaben, dem im Ländervergleich überproportional hohen Ausgabeniveau sowie den harten Konsolidierungsnotwendigkeiten ist die Reduzierung des Personalbestandes wichtigster Ansatzpunkt für die Haushaltskonsolidierung.

Bei den direkten Personalausgaben¹⁰ liegt das Ausgabeniveau in Sachsen-Anhalt etwas unter dem Niveau vergleichbarer westdeutscher Bundesländer. Dies liegt im Wesentlichen an den deutlich geringeren Versorgungsausgaben für Pensionäre, die um rd. 90 % unter dem Durchschnitt liegen. Gründe für die geringeren Versorgungsausgaben liegen zum einen in der unterdurchschnittlichen Zahl von Verbeamtungen und in der geringeren individuellen Höhe der Pensionen. Die früheren Bediensteten der DDR-Verwaltungen erhalten für ihre damalige Beschäftigung keine Pensionen, sondern Leistungen der Rentenversicherung

⁹ Bei Vergleichen müssen die haushaltssystematisch in der HGr. 4 nachgewiesenen Personalausgaben ergänzt werden durch die Aufwendungen in Landesbetrieben, Hochschulen und anderen budgetierten Bereichen, da diese Personalkosten als Zuschüsse (HGr. 6) veranschlagt werden.

¹⁰ HGr. 4.

einschl. Zahlungen aufgrund der früheren Zusatz- und Sonderversorgungssysteme. Für diese Systeme entrichtet das Land an die gesetzliche Rentenversicherung jährliche Zahlungen in Höhe von fast 400 Mio. EUR. Diese Mittel werden nicht den Personalausgaben zugerechnet, auch wenn es sich um Personalfolgekosten handelt.

Beim Stellenbestand liegt Sachsen-Anhalt immer noch trotz der jahrelang erfolgten Stellenreduzierung über dem Niveau der meisten anderen Länder. Zum 30. Juni 2009 kamen auf 1.000 Einwohner 22,2 Stellen (Vollbeschäftigtenäquivalente, VZÄ), während durchschnittlich (FFW) 19,2 VZÄ ausgewiesen werden. Es muss das Ziel der Landesregierung sein, sich dem Durchschnitt der anderen Länder zügig anzupassen und spätestens im Jahr 2020 das Niveau von höchstens 19 VZÄ pro 1.000 Einwohner zu erreichen. Dazu ist ein jährlicher Stellenabbau notwendig.

Trotz der ausgeprägten Notwendigkeit den Personalbestand zügig und nachhaltig zu reduzieren, gibt es zunehmende Einstellungsbedarfe. Dies liegt an der Altersstruktur der Bediensteten. Bis 2020 werden 19.535 der 60.827 Bediensteten die gesetzliche Altersgrenze erreichen. Zusätzlich ist noch mit einer mindestens dreistelligen Zahl von weiteren Abgängen zu rechnen. Dies hat die mit dem Zwischenbericht zur Fortschreibung des Personalentwicklungskonzepts vorgenommene Neubewertung der Einstellungsbedarfe erforderlich gemacht.

Die derzeit noch geringe Zahl von rd. 5 000 Versorgungsempfängern wird in den nächsten Jahren deutlich ansteigen, wenn auch die Zahl mittel- und langfristig unter dem Durchschnitt der Ländergesamtheit zurückbleiben wird. Für das Jahr 2020 ist mit rd. 10 000 Versorgungsfällen zu rechnen.

Eine deutliche Verringerung des Personalbestandes hat für die Beschäftigten regelmäßig eine Arbeitsverdichtung zur Folge, die teilweise durch einen vermehrten Einsatz von Technik kompensiert werden muss, in manchen Fällen wird es aber auch zu einer Reduktion der Intensität der Aufgabenwahrnehmung oder zu Organisationsveränderungen kommen müssen.

Darüber hinaus ist es wichtig, den weniger werdenden Bediensteten eine Aufstiegs- und Beförderungsperspektive zu bieten. Deshalb wird auch weiterhin die Finanzierung von Beförderungsmöglichkeiten vorgesehen. Im aktuellen Doppelhaushalt sind insgesamt 5 Mio. EUR vorgesehen.

Durch das PEK sollen – im Vergleich zu einem auf bisherigem Niveau fortbestehenden Personalkörper - 2020 Personalausgaben in Höhe von rd. 850 Mio. EUR im Jahr eingespart werden.

2.4.2 Pensionsfonds

Um die zukünftigen Belastungen für Pensionsausgaben zu finanzieren hat das Land 2007 einen Pensionsfonds gebildet. Dadurch werden die Lasten nicht in die Zukunft verschoben, sondern generationengerecht finanziert. Die heutigen Steuerzahler finanzieren damit die heute erbrachten Leistungen vollumfänglich (Ressourcenverbrauchskonzept).

Es soll verhindert werden, dass bei langfristig enger werdenden Finanzierungsspielräumen ein wachsender Anteil des Haushalts für das pensionierte Personal aufgewendet werden muss. Die alten Bundesländer geben wegen der unterlassenen Vorsorge bereits heute rd. 25 % ihrer gesamten Personalausgaben für das pensionierte Personal aus, in Sachsen-Anhalt sind es rd. 3 %.

Die Pensionsausgaben werden zukünftig kontinuierlich ansteigen. Es ist jedoch nicht damit zu rechnen, dass es zu einer Angleichung an das Durchschnittsniveau kommt, da die Landesverwaltung in Sachsen-Anhalt immer noch einen geringeren Anteil an Beamten beschäftigt als andere Landesverwaltungen. Die Beamtenquote wird jedoch zunehmen. Hierdurch werden die Pensionsausgaben für den Landeshaushalt langfristig steigen, die jedoch durch die im Pensionsfonds angesparten Beträge refinanziert werden können. Eine Verbeamtung aus kurzfristigen fiskalischen Überlegungen kann es deshalb nicht geben.

Ein weiterer Grund für die geringeren Zukunftslasten ist der hohe Anteil an Tarifbeschäftigten. Für diese müssen zwar laufend Sozialversicherungsbeiträge und Beiträge für die Versorgungsanstalt des Bundes und der Länder entrichtet werden, jedoch entfallen nach der Verrentung sämtliche Zahlungen aus dem Landeshaushalt. Den heute höheren Gehaltszahlungen stehen damit zukünftige Entlastungen gegenüber.

Das Pensionsfondsgesetz sieht vor, dass für alle nach dem 31. Dezember 2006 ernannten Beamten eine vollständige Refinanzierung der Ausgaben aus dem Landeshaushalt sicherzustellen ist. Dazu werden jährlich kostendeckende Zuführungen an den Fonds geleistet, die einschließlich der Verzinsung, die erwarteten Auszahlungen tragen können.

Zur Berechnung der notwendigen Zuführungen wurde vom Land ein versicherungsmathematisches Gutachten in Auftrag geben, das anhand typischer Lebensläufe (erwarteten Pensionshöhe, Bezugsdauer, Karriereentwicklung, Familienstand, etc.) und Kapitalmarktbedingungen Empfehlungen abgab. Die Zuführungen entsprechen jeweils einem bestimmten Prozentsatz der Besoldung und differieren teilweise nach dem Dienst- und Pensionierungsalter.

Tabelle 8: Höhe der Pensionszuführungen

Für die Beamtinnen und Beamten mit besonderer Altersgrenze nach den §§ 120, 121 und 121a des Landesbeamtengesetzes	36,7 %
Für Lehrerinnen und Lehrer	36,3 %
Für die Hochschullehrer	42,2 %
Für die übrigen Beamtinnen und Beamten des einfachen und mittleren Dienstes	28,9 %
Für die übrigen Beamtinnen und Beamten des gehobenen Dienstes	32,9 %
Für die Richterinnen und Richter sowie die übrigen Beamtinnen und Beamten des höheren Dienstes in Ämtern der Bundesbesoldungsordnungen A, B, R	35,1 %

Würden für alle im Land beschäftigten Beamten ausreichende Rücklagen gebildet, müssten grob geschätzt 250 Mio. EUR p. a. dem Pensionsfonds zugeführt werden. Damit könnten nicht die in der Vergangenheit erworbenen Pensionsansprüche finanziert werden, sondern nur die Rücklagen für die jährlich neu hinzukommenden Ansprüche, allerdings auch für die bereits vor 2007 ernannten Beamten. Es käme also zu einer Teildeckung aller Pensionsansprüche.

2.4.3 Zukunftsstiftung

Die Zukunftsstiftung des Landes stellt ein weiteres Vorsorgeelement dar. Anstatt die Einnahmen aus der Veräußerung von Landesvermögen zur Haushaltsfinanzierung heranzuziehen, werden diese Einnahmen in die neu gegründete Zukunftsstiftung eingezahlt werden. Damit werden Forschungs- und Innovationsvorhaben finanziert, einschließlich der Hochbegabtenförderung. Die Stiftung verwendet ausschließlich die Erträge ihrer Geldanlagen, um ihre Aufgaben zu erfüllen. Außerdem muss der reale (inflationsbereinigte) Wert des Vermögens erhalten bleiben. Derzeit wird über ein Vermögen von rd. 25 Mio. EUR verfügt.

Die Zukunftsstiftung soll sicherstellen, dass bei künftigen Veräußerungen von Eigentum des Landes dessen Vermögen erhalten bleibt und zur weiteren Entwicklung Sachsen-Anhalts genutzt werden kann. Ergänzend zu bestehenden Förderungsmöglichkeiten in den Bereichen Wirtschaft, Wissenschaft und Forschung wird die Stiftung zukunftsweisende und innovative Projekte mit strategischer Bedeutung für die wirtschaftliche Entwicklung Sachsen-Anhalts finanziell unterstützen. Ein wichtiger Zweck der Stiftung ist zudem die Erschließung zusätzlicher öffentlicher und privater Finanzmittel für derartige Projekte. Die Einwerbung von Finanzmitteln der Europäischen Union oder des Bundes sowie

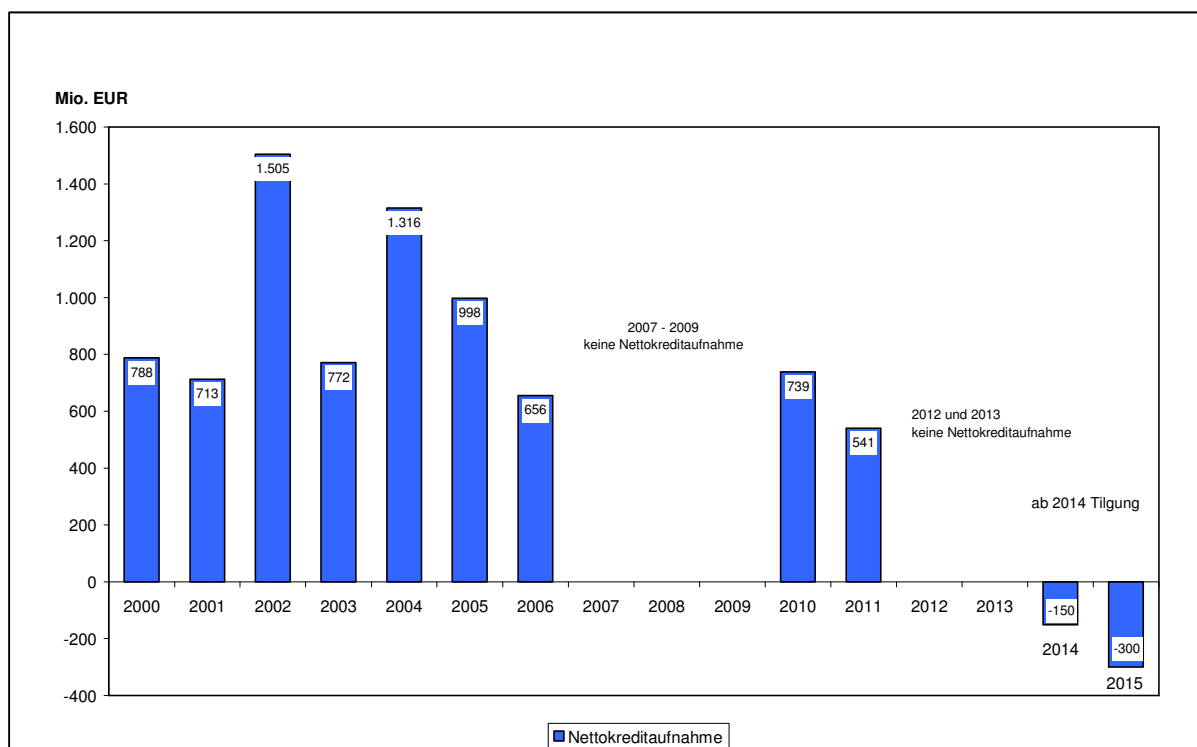
privater und öffentlicher Drittmittel durch die Projektträger der Innovationsprojekte ist ein wesentliches Kriterium bei allen Förderentscheidungen.

2.4.4 Steuerschwankungsreserve

Die Finanzpolitik des Landes ist langfristig angelegt. Aufgrund der absehbar geringer werdenden Einnahmen sowie der zunehmenden Belastungen aus Versorgungsausgaben ist ein kurzfristiges Konzept nicht ausreichend. Die Finanzpolitik muss über die Legislaturperiode hinaus gestaltet werden. Die Konsequenzen heutiger Entscheidungen auf die zukünftigen Haushalte müssen in den Planungen und Projektionen beachtet werden. Darüber hinaus ist ein Mechanismus geschaffen worden, der die konjunkturbedingten Einnahmeschwankungen abfedern hilft. Dieser Mechanismus ist im Gesetz zur Steuerschwankungsreserve festgeschrieben worden.

Die Steuereinnahmen des Landes unterliegen starken Schwankungen. Um eine stetige Aufgabenerfüllung ohne Neuverschuldung zu ermöglichen, hat das Land eine gesetzliche Regelung zur Bildung einer sog. Steuerschwankungsreserve getroffen. Durch die Rücklagenbildung soll Vorsorge getroffen werden, um konjunkturbedingte Steuerausfälle auffangen zu können. Diese Rücklage darf nicht durch Kreditaufnahmen finanziert werden, sie soll vielmehr die Kreditaufnahmen in Krisenzeiten überflüssig machen.

Abbildung 3: Entwicklung der jährlichen Verschuldung in den Jahren 2000 bis 2015



Aufgrund der Haushaltslage konnten bis 2009 nur rd. 73 Mio. EUR in die Rücklage eingezahlt werden. Die für 2009 im Haushalt eingeplante Zuführung (25 Mio. EUR) konnte nicht vorgenommen werden. Damit stehen im Jahr 2010 einschließlich der Zinsen rd. 77 Mio. EUR zur Entnahme zur Verfügung.

Sobald die Auswirkungen der Finanz- und Wirtschaftskrise überwunden sind und eine Kreditaufnahme nicht mehr notwendig ist, soll die Steuerschwankungsreserve wieder dotiert werden. Dies soll nach den derzeitigen Planungen spätestens ab dem Jahr 2014 neben der Schuldentilgung vorgenommen werden. Alternativ wäre auch eine schnellere Schuldentilgung bei Verzicht auf die Rücklagenbildung möglich. Jedoch hätte dies unweigerlich zur Folge, dass bei neuen Konjunkturkrisen wieder neue Schulden gemacht werden müssten oder die Ausgaben prozyklisch zu reduzieren wären. Dies soll durch den Aufbau der Steuerschwankungsreserve verhindert werden.

Mittelfristig wird ein Volumen von gut 500 Mio. EUR an Rücklagen angestrebt. Diese sollen durch jährliche Zuführungen von 50 Mio. EUR sowie Überschüssen im Haushaltsvollzug aufgebaut werden. Damit ließen sich normale konjunkturelle Einnahmeschwankungen weitgehend ausgleichen. Wie die aktuelle Finanz- und Wirtschaftskrise zeigt, sind mit diesem Volumen massive Verwerfungen nicht vollständig auszugleichen. Das Zuführungsvolumen muss sich jedoch an den finanziellen Möglichkeiten des Landes orientieren und sich in die anderen finanzpolitischen Ziele (z. B. Schuldentilgung) einfügen.

2.4.5 Konsolidierungspartnerschaft STARK II, Zukunftsinvestitionsgesetz STARK I und Gemeindegebietsreform

Die Städte, Gemeinden und Landkreise sind die wichtigsten öffentlichen Träger der örtlichen Daseinsvorsorge. Sie stellen das Bindeglied zwischen Staat und Bürger dar und setzen die meisten Bundes- und Landesgesetze um.

Die Zahl der Kommunen in Sachsen-Anhalt mit Haushaltskonsolidierungskonzepten ist hoch. Das Land ist sich seiner Verantwortung in diesem Bereich allerdings bewusst und hat in der Vergangenheit verschiedene Maßnahmen zur Stärkung der Kommunen eingeleitet, die auch für die Zukunft beispielhaft sein können.

Mit der Gemeindegebietsreform hat das Land – auch als Beitrag zur Konsolidierung der kommunalen Haushalte – die Zahl der Kreise und kreisangehörigen Gemeinden erheblich reduziert und damit leistungsfähigere Einheiten geschaffen. Zudem wurde der kommunale Finanzausgleich grundlegend umgestaltet. Die Finanzausgleichsmasse besteht seit 2010

nicht mehr aus einem prozentualen Anteil an den Steuereinnahmen des Landes, sondern wird anhand der angemessenen Kosten der kommunalen Aufgabenerfüllung ermittelt.

Tabelle 9: Kommunale Investitionsausgaben und Verbindlichkeiten

Mio. EUR

	2006	2007	2008	2009
Eigenfinanzierte Investitionen	49	58	77	99
Schuldenstand 31.12.	3.204	3.052	2.920	2.804
Bestand Kassenkredite 31.12.	958	971	969	982

Städte, Gemeinden, Landkreise laut Kassenstatistik

Als weiteren Beitrag zur Stärkung der Kommunen und um die dauerhafte Aufgabenwahrnehmung sicherzustellen, hat das Land ein Teilentschuldungsprogramm für die Kommunen – STARK II – beschlossen, das von der Investitionsbank Sachsen-Anhalt (IB) abgewickelt wird. Dafür stellt das Land insgesamt Tilgungszuschüsse in Höhe von 400 Mio. EUR bereit. Für die Zinsverbilligung werden rd. 113 Mio. EUR eingesetzt. Das gesamte Programm wird zwischen 2010 und 2025 Gesamtausgaben auf Landesebene in Höhe von rd. 630 Mio. EUR auslösen.

Tabelle 10: STARK II – Kumulierte Antrags- und Bewilligungsstände

Zeitraum	Anzahl Anträge	Volumen Zuschuss in Mio. €	Darlehen Volumen in Mio. €	Anzahl Bewilligungen	Volumen Zuschuss in Mio. €	Volumen Darlehen in Mio. €
Bis 31.5.2010	51	17,2	40,1	4	3,5	8,3
Bis 30.6.2010	83	24,2	57,3	9	6,7	15,7
Bis 31.7.2010	143	32,1	75,1	20	11,2	26,1
Bis 31.8.2010	240	69,0	161,6	37	19,7	45,9
Bis 30.9.2010	389	110,6	258,0	49	20,7	48,3
Bis 31.10.2010	557	143,1	334,9	84	30,2	70,4
Bis 30.11.2010	579	145,3	339,2	98	32,6	77,4

Die kommunalen Kreditmarktschulden können auf diese Weise um über 1,3 Mrd. EUR gesenkt werden (Stand 2009: 2,804 Mrd. EUR). Zentraler Baustein der Konsolidierungspar-

tnerschaft ist dabei, dass die Kommunen sich verpflichten, das geförderte Darlehen schneller zu tilgen und grundsätzlich keine neuen Schulden mehr zu machen, und so insgesamt ihr Verschuldungsniveau zu verringern. Im Gegenzug schließen die Kommunen - als Bestandteil des Fördervertrages - eine verbindliche Vereinbarung über eine Konsolidierungspartnerschaft ab. Darin werden bestimmte Kennzahlen, z. B. die Höhe der Kredite im Kernhaushalt je Einwohner, die Schuldendienstquote und die Zuführungsquote zum Vermögenshaushalt (Höhe der Zuführung/vorgeschriebene Pflichtzuführung), als Zielwerte festgelegt. Die teilnehmenden Kommunen müssen jährlich einen Fortschrittsbericht erstellen, inwieweit die Konsolidierungsziele erreicht wurden.

Die kommunalen Spitzenverbände wurden von Anfang an eingebunden. Im Rahmen der Vorgabe, dass eine Teilentschuldung nur bei Kapitalmarktkrediten und nicht bei Kassenkrediten stattfinden soll, wurde den Spitzenverbänden die Möglichkeit eingeräumt, Vorschläge für die Verteilung innerhalb der zur Verfügung stehenden Kontingente (entsprechend dem Anteil der Kapitalmarktverschuldung der Kreise, der kreisfreien Städte und der kreisangehörigen Gemeinden an der gesamten kommunalen Kapitalmarktverschuldung) zu unterbreiten. Die für die Kreise und kreisfreien Städte vorgelegten Vorschläge wurden übernommen. Für die kreisangehörigen Gemeinden hat in der Folgezeit das Ministerium des Innern ein Verteilungsmodell entwickelt, nach dem von den am 1. Januar 2010 bestehenden 367 kreisangehörigen Gemeinden 237 an dem Programm teilnehmen können. **Zur Begleitung des Programms ist ein Lenkungskreis eingerichtet worden, dem neben den Ministerien des Innern und der Finanzen und der IB auch die kommunalen Spitzenverbände angehören und in dem Fragen insbesondere grundsätzlicher Art regelmäßig erörtert werden. Im Rahmen spezieller Veranstaltungen sowie des finanzpolitischen Dialoges wurde das Programm "STARK II" kommunalen Vertretern vorgestellt.** Im Mittelpunkt standen Förderinhalte und -ziele sowie Vertragsentwürfe und -auflagen. Die Erfahrungen und Erkenntnisse aus dieser Dialogveranstaltung wurden in das Programm eingearbeitet.

Mit der Konsolidierungspartnerschaft werden sich mittel- und langfristig wieder finanzielle Spielräume ergeben, da mit der Teilentschuldung spürbare Entlastungen beim Schuldendienst verbunden sind. Gleichzeitig müssen die Kommunen durch konsequentes Sparen auch selbst weiter zum Schuldenabbau beitragen. Dies ist zwar mit erheblichen und in Teilen auch schmerzhaften Anstrengungen verbunden, verschafft ihnen aber in der Zukunft wieder die finanziellen Spielräume für eigene Schwerpunkte, die heute vielfach fehlen. Auch unter diesem Aspekt liegt der Konsolidierungsdruck letztlich im Interesse der Kommunen. Der mit der kommunalen Teilentschuldung verbundene Schuldenabbau hilft dabei nicht nur gegen die Finanzprobleme von heute. Er ist vielmehr von strategischer Bedeutung, da die Kommunen damit mittel- und

langfristig wieder Spielräume für Investitionen erhalten. Konsolidierung ist daher kein Selbstzweck, sondern Voraussetzung für auch künftig lebenswerte Kommunen.

Auch im Zusammenhang mit dem Zukunftsinvestitionsgesetz hat die Landesregierung den Kommunen geholfen und sich damit zu ihrer Verantwortung bekannt. Anfang 2009 wurde zur Bekämpfung der Auswirkungen der weltweiten Finanz- und Wirtschaftskrise das Konjunkturpaket II auf den Weg gebracht. In Rahmen des in diesem Zusammenhang beschlossenen Zukunftsinvestitionsgesetzes gewährt der Bund den Ländern aus dem Sondervermögen „Investitions- und Tilgungsfonds“ Finanzhilfen von 10 Mrd. EUR, die überwiegend zur Finanzierung kommunalbezogener Investitionen einzusetzen sind. Die Bundeshilfen betragen 75 % des öffentlichen Finanzierungsanteils an den förderfähigen Kosten, so dass Länder und Kommunen 25 % beitragen müssen. Die Landesregierung hat in diesem Zusammenhang beschlossen, bei den Kommunen die Hälfte der erforderlichen Kofinanzierung, also 12,5 %, zu übernehmen, so dass kommunale Investitionen mit 87,5 % von Bund und Land gefördert werden. Insbesondere für finanzschwache Kommunen besteht zudem die Möglichkeit, bei der IB ein zinsgünstiges Darlehen für die erforderliche Kofinanzierung zu erhalten (STARK I). So ist sichergestellt worden, dass keine Kommune von den Finanzhilfen des Zukunftsinvestitionsgesetzes ausgeschlossen ist.

Damit wurden auch die Voraussetzungen dafür geschaffen, die zusätzlichen Investitionsmittel zügig und effektiv umzusetzen: Zur Umsetzung des Konjunkturpakets II in Sachsen-Anhalt wurde ein Leitfaden erarbeitet, der vor allem den Verantwortlichen in den Kommunen die Inanspruchnahme der zusätzlichen Mittel durch eine Zusammenstellung von Informationen zu Antragswegen, Ansprechpartnern und Förderbedingungen erleichtert hat. Zudem wurden im Rahmen des „finanzpolitischen Dialogs“ die Spitzen der Kommunen und der Sparkassen in verschiedenen Veranstaltungen über die Bedeutung und die Einzelheiten des Konjunkturpakets II informiert.

Beide Programme – STARK I und STARK II – beweisen, dass sich in Zusammenarbeit mit den Entscheidungsträgern vor Ort Lösungen entwickeln lassen. Dies spricht dafür, auch bei zukünftigen Programmen bereits im Vorfeld die enge Abstimmung mit den am Umsetzungsprozess Beteiligten zu suchen.

2.4.6 Bildungsinvestitionsprogramm – STARK III

Zusätzlich zu den mittelfristig vorhandenen Mitteln strebt das Land an, gemeinsam mit der Europäischen Investitionsbank (EIB) ab 2014 bis 2020 Mittel für Investitionen in den Bildungsbereich zur Verfügung zu stellen. Das Land Sachsen-Anhalt hat für die Strukturfondsperiode 2007 – 2013 die Schulbauförderung in die regionale Entwicklungsstrategie des Landes Sachsen-Anhalt integriert. Gegenstand der Förderung aus Mitteln des EFRE sowie des ELER sind Bau- und Ausstattungsinvestitionen an allgemein bildenden

und berufsbildenden Schulen, die in ein pädagogisches Konzept zur Verbesserung der schulischen Bildung eingebettet sind und zur Steigerung der Qualität und Wirksamkeit des Schulbildungssystems beitragen. Diese Steigerung sowie die Förderung von Innovationen lassen sich nicht allein durch Verbesserungen im schulischen Bereich verwirklichen. Frühkindliche Erziehung und Hochschulstudium stellen ebenso wichtige Abschnitte eines Bildungsweges dar. Auch hier müssen die Systeme durch notwendige Investitionen gestärkt werden.

In Sachsen-Anhalt sind aus dem Konjunkturpaket II rund 145 Mio. EUR in die Modernisierung und Sanierung der Schulen geflossen. Das Geld wurde vor allem für die energetische Sanierung verwendet. Von den Aufträgen hat insbesondere das Handwerk profitiert. Die durch den Landeshaushalt, das Konjunkturpaket II und die Strukturfonds hierfür bereit gestellten bzw. eingeplanten Finanzmittel reichen allerdings nicht aus, um den Sanierungs- und Modernisierungstau in einem überschaubaren Zeitraum zu bewältigen.

Mit den zusätzlichen Geldern aus dem Konjunkturpaket II konnte ersten groben Schätzungen zu folge ca. ein Viertel des tatsächlichen Sanierungsbedarfs an den Schulen im Land gedeckt werden. Vor allem bei Grund- und Sekundarschulen sowie den Kindergärten entspricht der Innenausbau der Schulen vielerorts weiterhin nicht modernen Standards.

Das Finanzministerium des Landes Sachsen-Anhalt strebt deshalb an, bei der Investitionsbank Sachsen-Anhalt ein Finanzierungsinstrument aufzubauen, das der Bereitstellung von Geldmitteln für die noch verbleibenden Aufgaben im Bereich der Bildungsinfrastrukturinvestitionen dient. Ziel ist, die finanziellen Spielräume für den Abschluss der flächendeckenden Erneuerung der Bildungseinrichtungen bis 2016 zu schaffen. Dabei spielt auch die Senkung der laufenden Betriebskosten eine wesentliche Rolle.

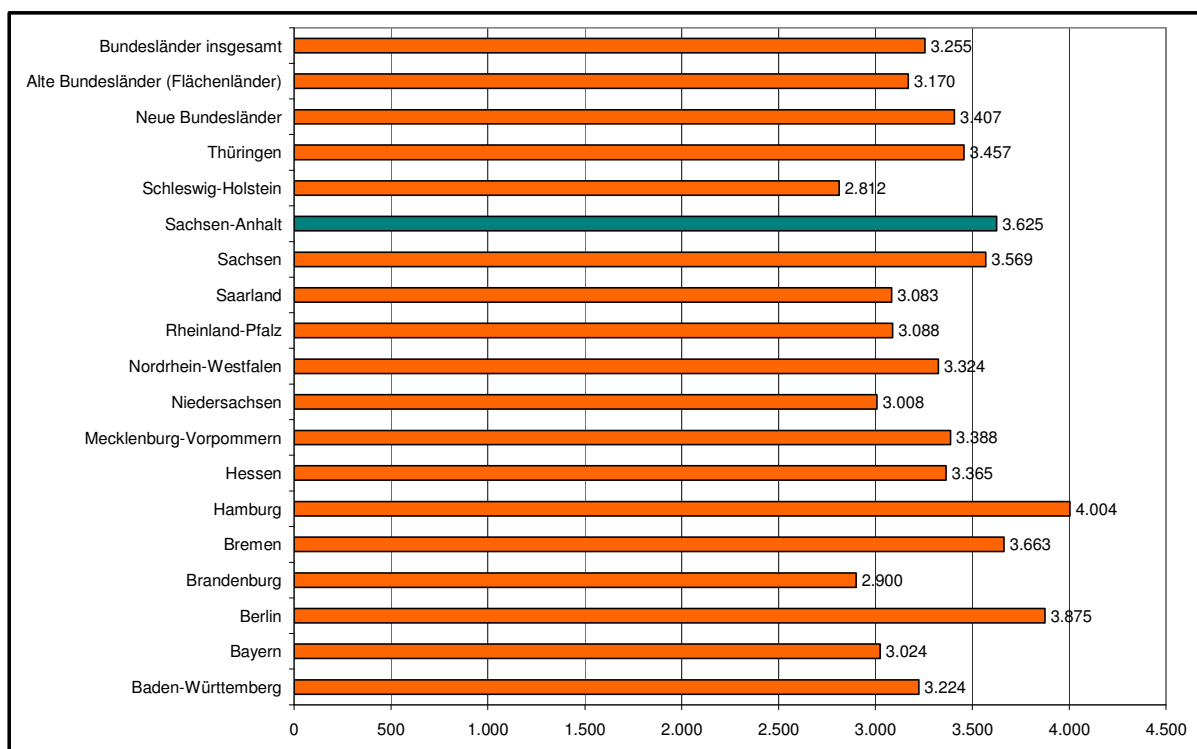
Das Förderprogramm soll in Abhängigkeit vom Bedarf derzeit einen Umfang in einer Größenordnung von rund 1 Mrd. EUR und einer Laufzeit 2011 – 2016 haben.

2.5 Bildung, Innovation, Forschung und Entwicklung

Sachsen-Anhalt steht vor der Herausforderung, im weiter anhaltenden Strukturwandel den Anschluss an die gesamtdeutsche Wirtschaftsdynamik nicht zu verlieren, da sonst die Gefahr einer weiteren Abwanderung qualifizierter Arbeitskräfte und damit die weitere Verschlechterung der finanziellen Ausstattung des Landes besteht. Ansätze einer wissensbasierten Ökonomie sind vorhanden. Allerdings ist die Dynamik noch schwach. Zu den Stärken des Landes zählt das vergleichsweise hohe Qualifikationsniveau der Beschäftigten. Gleichzeitig ist aber auch der Anteil der Jugendlichen ohne Schulabschluss überdurchschnittlich hoch.

Die Fortschritte im Bildungssystem haben alles in allem in den vergangenen Jahren zu einer Stärkung der Wachstumskräfte im Land beigetragen, Die erheblichen Fortschritte bei der Erhöhung der Schulqualität seit dem Jahr 2000 dürften langfristig die Wachstumsrate des Bruttoinlandsprodukts erhöhen. Angesichts der Herausforderungen im Zuge der anhaltenden Umwälzungen des Wirtschafts- und Finanzsystems sowie sich verändernder gesellschaftlicher Rahmenbedingungen stellt sich allerdings die Frage der künftigen Schwerpunktsetzung immer intensiver. **Angesprochen sind dabei vor allem die Bereiche der frühkindlichen Bildung, der allgemeinbildenden und beruflichen Schulen sowie der Hochschulausbildung bis hin zum Konzept des lebenslangen Lernens. Wichtige gesamtgesellschaftliche Ziele wie die Verringerung der Armut oder der Erhöhung der Erwerbsbeteiligung können nur mit einem höheren Bildungsstand erreicht werden. Angesichts der Einführung einer „Schuldenbremse“ muss deshalb hier eine Verbindung von haushaltspolitischen und bildungspolitischen Zielen erfolgen.**

Abbildung 4: Bildungsausgaben je Einwohner unter 30 Jahren 2006 in Euro



Quellen: Bildungsfinanzreport 2009; eigene Darstellung.

Bildung hat traditionsgemäß in Sachsen-Anhalt einen hohen Stellenwert. Grundsätzlich besteht Konsens, dass Investitionen in Bildung einen politischen Schwerpunkt für die Sicherung der Zukunftsfähigkeit des Landes darstellen. Bildung ist die entscheidende Voraussetzung für eine nachhaltige wirtschaftliche Entwicklung. Die Grundlagen für die spätere schulische Entwicklung und damit den Erfolg im

Arbeitsleben werden dabei insbesondere auch durch die frühkindliche Bildung geschaffen.

Bildungspolitik der zentrale Anknüpfungspunkt mit Blick auf die landespolitisch gestaltbaren Politikbereiche. Von den Ausgaben des Landes (2009) werden rd. 2,26 Mrd. EUR bzw. 23 % allein für Bildung (Kindertagesstätten, Schulen, Hochschulen, sonst. Bildungsaufgaben) getätigt. Werden nur die Primärausgaben im Haushalt 2010 berücksichtigt, also die Landesausgaben ohne Zinsen, steigt die Quote auf 25 % an. **Vergleicht man die Ausgaben mit anderen Ländern, so zeigt sich, dass in Sachsen-Anhalt überdurchschnittlich viel Geld für Bildung verwendet wird.**

Auch wenn im Sinne des lebenslangen Lernens die gesamte Bevölkerung an Bildungsmaßnahmen teilnehmen soll, entfällt typischerweise der größte Teil der öffentlichen Bildungsausgaben auf solche Bildungseinrichtungen, die – wie Kindereinrichtungen, Schulen und Hochschulen – in erster Linie von jüngeren Menschen besucht werden. Damit stellen Personen bis unter 30 Jahren die Hauptzielgruppe der entsprechenden Bildungsangebote dar.

Tabelle 11: Ausgaben für Bildung und Forschung im Landeshaushalt

	Ist 2008	Ist 2009	Plan 2010	Plan 2011
Kinderbetreuung	162	191	224	214
<i>Schülerförderung (u.a. BAföG)</i>	<i>110</i>	<i>119</i>	<i>98</i>	<i>97</i>
Schulen	1.183	1.230	1.365	1.306
Uni/Hochschulen, Hochschulmedizin	540	510	649	590
Hilfe für Berufsausbildung, Fortbildung, Umschulung	76	83	112	104
Forschungsförderung/Exzellenzprogramm	93	108	163	154
Sonstige	12	15	18	18
Summe	2.176	2.256	2.628	2.482
Bildungsquote	22,1 %	22,9 %	26,8 %	25,5 %

in Mio. EUR, Ausgewählte Ausgaben laut Projektion vom 1. Juli 2010 bzw. Haushaltsplan, Haushaltsrechnung

Im Vergleich der Bildungssysteme der deutschen Bundesländer belegt Sachsen-Anhalt Rang 7. Das geht aus dem Bildungsmonitor 2010 hervor. Die Vergleichsstudie des Instituts der deutschen Wirtschaft (IW) Köln im Auftrag der Initiative Neue Soziale Marktwirtschaft (INSM) bewertet anhand von 13 Handlungsfeldern und mehr als 100 Indikatoren, inwieweit

das Bildungssystem eines Bundeslandes einen Beitrag zu mehr Wachstum leistet. Sachsen-Anhalt schneidet in den meisten der 13 untersuchten Handlungsfelder gut ab. **Von allen Bundesländern hat Sachsen-Anhalt seit dem ersten Bildungsmonitor im Jahr 2004 die deutlichsten Verbesserungen aufzuweisen. Stärken weist Sachsen-Anhalt im Handlungsfeld Mathematik, Informatik, Naturwissenschaften und Technik (2. Platz) und bei den Betreuungsrelationen (3. Platz) auf. Verbesserungsbedarf besteht vor allem bei den Handlungsfeldern berufliche Bildung (14. Platz) und Inpuffizienz (16. Platz). Hinzu kommt, dass die Schulabbrecherquote im Bundesvergleich am höchsten ist.**

Bei einem Vergleich der Bildungsausgaben pro Kopf der Bevölkerung mit anderen Flächenländern auf der Basis des Funktionsplans liegt Sachsen-Anhalt auf dem 9. Platz. Dabei liegt die Bildungsquote (Anteil der Bildungsausgaben am Gesamthaushaltsvolumen) bei 26,8 %. Bei einem Bundesdurchschnitt von rd. 35 % reicht die Bandbreite der Bildungsquote von 40,1 % (Nordrhein-Westfalen) bis 20,7 % (Brandenburg).

Tabelle 12: Bildungsausgaben im Ländervergleich (Flächenländer)

Bundesland	Bildungsausgaben HP bzw. HPE 2010		Gesamtausgaben ¹¹ 2010**	
	in Mio. EUR	in EUR je Einwohner*	in Mio. EUR	in %
Hessen	7.608	1.256	21.548	35,3
Bayern	15.670	1.254	41.816	37,5
Nordrhein-Westfalen	21.217	1.186	52.945	40,1
Sachsen	4.944	1.184	16.429	30,1
Thüringen	2.628	1.164	9.808	26,8
Baden-Württemberg	12.302	1.145	32.045	38,4
Rheinland-Pfalz	4.600	1.145	13.596	33,8
Saarland (HPE)	1.164	1.135	3.545	32,8
Sachsen-Anhalt	2.628	1.110	9.811	26,8
Niedersachsen	8.613	1.084	24.927	34,6
Mecklenburg-Vorpommern	1.697	1.025	7.067	24,0
Schleswig-Holstein	2.777	981	9.446	29,4
Brandenburg	2.091	831	10.105	20,7
Summe/Durchschnitt der Länder	87.940	1.157	253.088	34,7

* Einwohner am 30.06.2009

** bereinigte Gesamtausgaben 2010

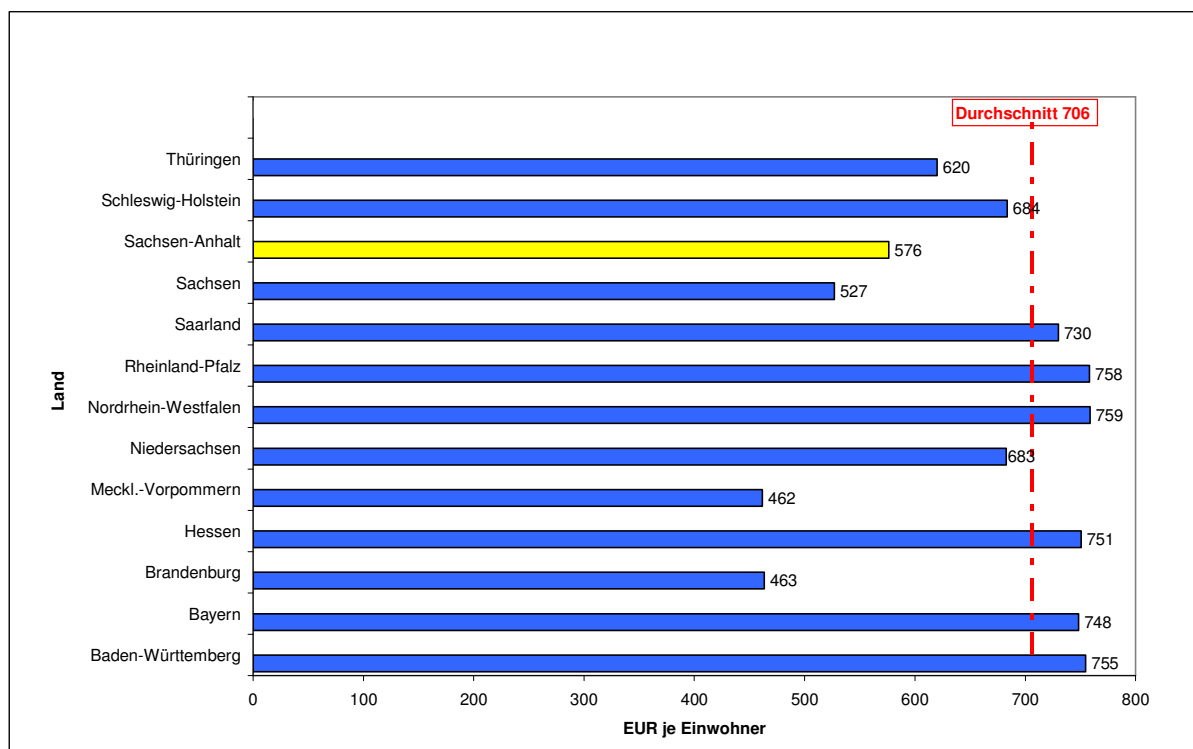
Im Ländervergleich zeigt sich, dass das Land Sachsen-Anhalt im Vergleich zum Durchschnitt der Länder geringere Ausgaben je Einwohner für allgemeinbildende und berufliche Schulen

¹¹ In Übereinstimmung mit der zwischen Bund und Ländern getroffenen Vereinbarung über die Vergleichbarkeit von Haushaltsdaten werden für die Berechnung finanzwirtschaftlicher Quoten die „bereinigten Gesamtausgaben“ zu Grunde gelegt. Diese errechnen sich aus den Gesamtausgaben lt. Haushaltsplan abzüglich Tilgungsausgaben am Kreditmarkt, Zuführungen an Rücklagen, Ausgaben zur Deckung von Fehlbeträgen der Vorjahre und haushaltstechnischer Verrechnungen.

aufweist. Die oben erwähnten Ergebnisse des Bildungsmonitors deuten darauf hin, dass gerade im Bereich der beruflichen Bildung noch Potentiale bestehen. Auch hier muss angesichts knapper werdender Mittel geprüft werden, inwieweit die durch den demografischen Wandel frei werdenden Mittel möglicherweise in diesem Bereich sinnvoll investiert werden können. **Gleichzeitig dürften hier aber auch strukturelle Probleme bestehen. So erreicht Sachsen mit geringeren Ausgaben pro Einwohner bessere Ergebnisse als Sachsen-Anhalt.**

Im Bereich der beruflichen Bildung muss zudem beachtet werden, dass sich aufgrund des demografischen Wandels der Ausbildungsstellenmarkt umkehrt und die Betriebe eher Schwierigkeiten bekommen, die offenen Lehrstellen zu besetzen. Fachkräftemangel wird eines der zentralen Themen der Zukunft sein. Hier muss die Landespolitik rechtzeitig die notwendigen Richtungsentscheidungen treffen, da ein Mangel an Fachkräften die wirtschaftlichen Aussichten maßgeblich beeinträchtigt und sich das Land hier in einem intensiven Wettbewerb mit anderen Bundesländern befindet. Unter dem Blickwinkel der notwendigen Haushaltskonsolidierung wird es deshalb darauf ankommen, den Mitteleinsatz hinsichtlich seiner Wirksamkeit zu evaluieren und frei werdende Mittel aus anderen Bereichen umzulenken.

Abbildung 5: Aufgabenbereich Allgemeinbildende und berufliche Schulen im Ländervergleich 2010 (Ausgaben)¹⁾



¹⁾ Bei dem Vergleich ist zu berücksichtigen, dass der Anteil der 6 bis 18-jährigen an der Gesamtbevölkerung in Ostdeutschland um etwa 40 v. H. unter dem Anteil in Westdeutschland liegt.

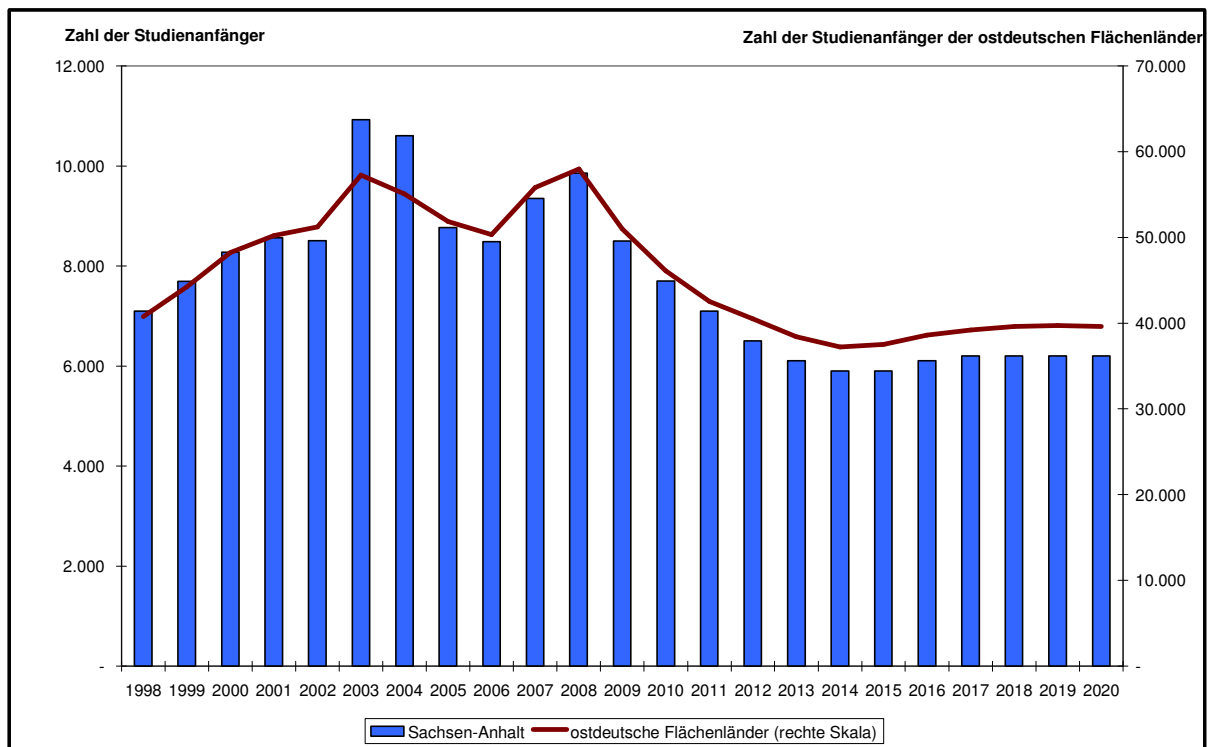
Den Hochschulen des Landes kommt bei der Zukunftssicherung eine besondere Bedeutung zu. Zu den gesellschaftlichen Aufgaben der Hochschulen zählt, dass sie neben der wissenschaftlichen Ausbildung für den Eigenbedarf des Wissenschaftssystems dem Arbeitsmarkt qualifizierte Absolventen zur Verfügung stellen. Sachsen-Anhalt hat sich wie alle neuen Länder im Hochschulpakt 2020 verpflichtet, die Aufnahmekapazität auf dem Niveau der Studienanfängszahlen des Jahres 2005 zu halten. Damit wollen die Länder einen Beitrag leisten, den in alten Ländern künftig stark ansteigenden Abiturienten Studienmöglichkeiten zu bieten und gleichzeitig den Rückgang der Studierendenzahlen kompensieren. Wegen des drohenden Fachkräftemangels ist das im grundlegenden Interesse des Landes.

Sachsen-Anhalt ist zwar als Bildungsland auch für Studierende aus anderen Bundesländern und dem Ausland ein attraktiver Studienort. Dies zu sichern und auszubauen bleibt ein grundlegendes Ziel der Bildungspolitik. Sachsen-Anhalt muss aber auch noch stärker ein Innovationsland werden. Dies steht in einem unmittelbaren Zusammenhang mit der Notwendigkeit, den Strukturwandel hin zu einer wissensbasierten Ökonomie zu meistern. Nur so kann es gelingen, Studierende nach Abschluss ihrer Ausbildung im Land zu halten, in dem attraktive Arbeitsplätze vor Ort entstehen. Hier besteht Handlungsbedarf. Im bundesweiten Ländervergleich nimmt Sachsen-Anhalt bei den entscheidenden Innovationskennziffern trotz hoher finanzieller Förderaufwendungen Rangzahlen im unteren Viertel ein.¹²

Als Budget in der Mittelfristigen Finanzplanung sind für die Hochschulen – ohne die medizinischen Fakultäten - ein Betrag von über 300 Mio. EUR vorgesehen (Globalbudget). Die Hochschulen haben damit weiterhin die Möglichkeit, ihre finanziellen Mittel flexibel auch über mehrere Jahre zu planen und einzusetzen. Ziel der Landesregierung ist es jedoch, die Mittel zukünftig stärker als bisher an leistungsorientierte Indikatoren zu binden. Ein prägendes Merkmal künftiger Hochschulpolitik werden deswegen die ab 2011 zwischen dem Land Sachsen-Anhalt und den Hochschulen abzuschließenden Zielvereinbarungen über eine leistungsorientierte Mittelvergabe sein. Nach dem Vertragsinhalt erhalten die Hochschulen danach immer noch ein festes Budget. Darüber hinaus ist jedoch ab 2011 ein Leistungsbudget im Haushalt ausgebracht, welches nach festgelegten Indikatoren die Mittel verteilt. Das Leistungsbudget wird dabei den Hochschulen in vollem Umfang ausgezahlt, eine Umverteilung ist nur innerhalb der Hochschulen vorgesehen um den Wettbewerb zu fördern. Als Indikatoren werden dabei z. B. die Studentenzahlen, die Anzahl der Absolventen, die Einhaltung der Regelstudienzeit, Gleichstellungsfaktoren und die Anzahl der eingeworbenen Drittmittel honoriert.

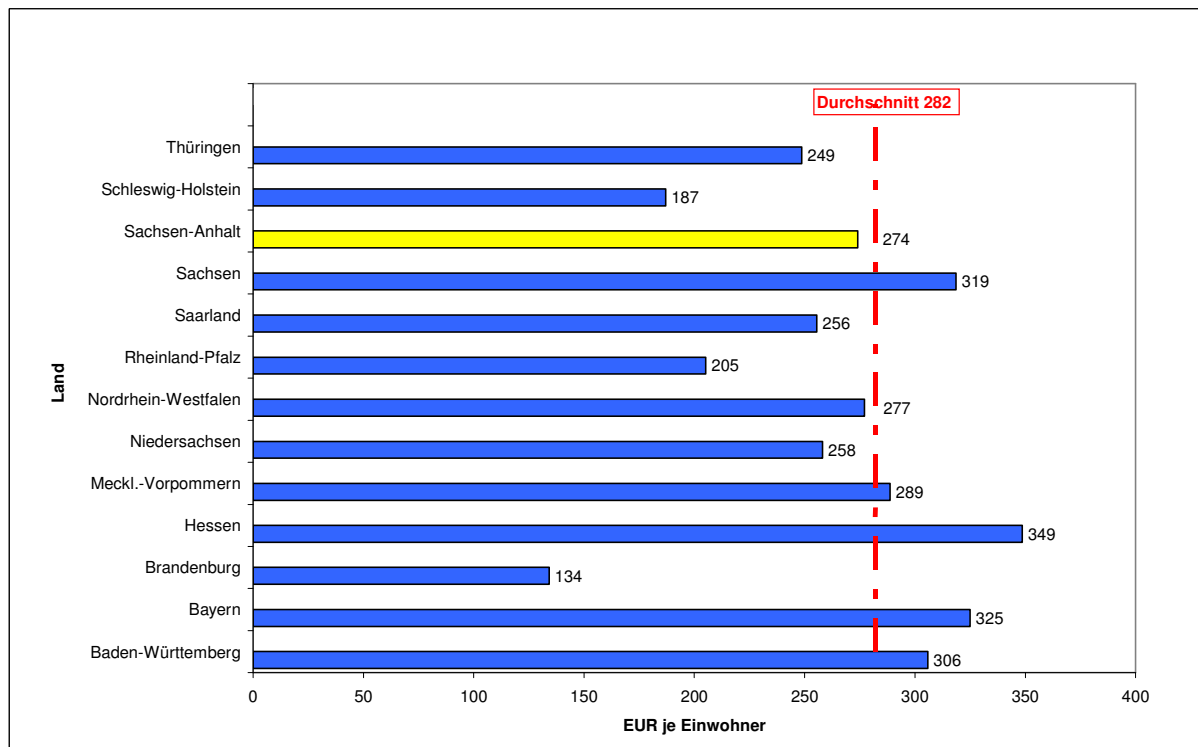
¹²Vgl. Innovationsstrategie Sachsen-Anhalt 2013. Eine wesentliche Ursache dafür liegt allerdings auch in wirtschaftsstrukturellen Besonderheiten Sachsens begründet, da hier eine eher kleinteilige Unternehmensstruktur dominiert.

Abbildung 6: Studienanfängerinnen und Studienanfänger von 1998 bis 2020



Quellen: Statistisches Bundesamt und Vorberechnung der Kultusministerkonferenz.

Abbildung 7: Aufgabenbereich Hochschulen im Ländervergleich 2010 (Ausgaben)



Die konsequente Verwirklichung bildungspolitischer Ziele ist aber auch im Zeichen von Schuldenbremse und Haushaltskonsolidierung möglich, wenn die Chancen des demografischen Wandels genutzt werden. So ist zum Beispiel die gezielte Förderung von Kindern und Jugendlichen ohne öffentliche Mehrausgaben möglich, wenn die auch in den kommenden Jahren durch die sinkenden Schülerzahlen frei werdenden Mittel ins Bildungssystem reinvestiert werden.

Bildungspolitische Entscheidungen wirken unmittelbar in die Haushalts – und Ressortpolitik hinein. Bildung ist kein Selbstzweck und spielt für die Verstärkung des wirtschaftlichen Aufholprozesses oder auch zur Bewältigung der Herausforderungen durch den demografischen Wandel eine wesentliche Rolle. Vor dem Hintergrund der Schuldenbremse hat deshalb die Verbindung zwischen bildungspolitischen und haushaltspolitischen Zielen grundlegende Bedeutung und darf nicht an Ressortgrenzen Halt machen.

2.6 Wirtschaftsförderung

Ein hohes Beschäftigungsniveau, Investitionen in Kompetenzen, die Modernisierung der Arbeitsmärkte und der allgemeinen und beruflichen Bildung stellen Schlüssel für ein wirtschaftlich erfolgreiches Bundesland dar. Es muss darum gehen, allen Menschen Zugangsmöglichkeiten und Chancen über ihr gesamtes Leben hinweg zu bieten. Sachsen-Anhalt muss sein Arbeitskräftepotenzial voll ausschöpfen, um die mit einer alternden Bevölkerung und wachsendem weltweitem Wettbewerb verbundenen Herausforderungen zu meistern. Dies schließt auch die Erwachsenenbildung ein, die sich zunehmend als vierte Säule des Bildungssystems etabliert.

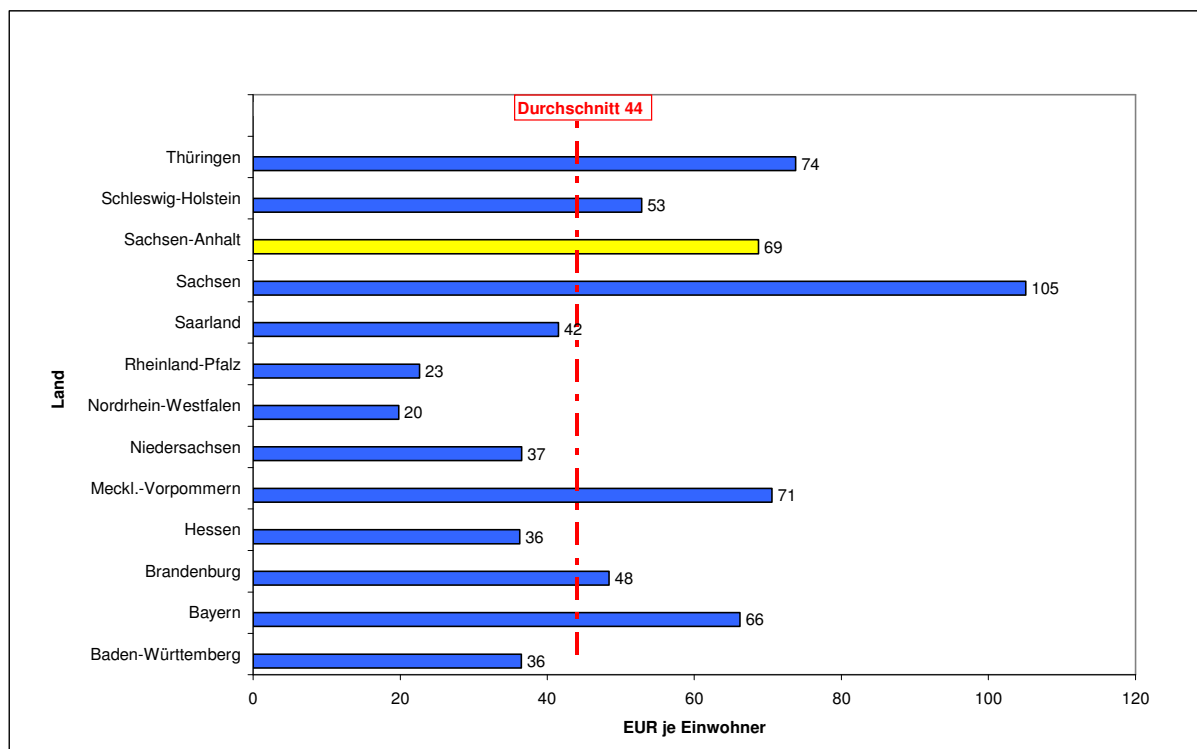
Die Politikfelder müssen dabei klar auf die Förderung der wirtschaftlichen Entwicklung ausgerichtet sein. Dabei geht es um Wachstum und Beschäftigung. Sachsen-Anhalt kann als Niedriglohngelände langfristig nicht bestehen. Zudem zeigt die Erfahrung, dass niedrige Löhne für sich genommen noch keinen Investitionsboom auslösen. Sachsen-Anhalt braucht hoch qualifizierte Arbeitsplätze, um im Wettbewerb zu bestehen und Arbeitskräfte im Land zu halten. Damit kommt es darauf an, die hohe Qualität der Ausbildung im Land stärker mit der Wirtschaft zu verzahnen. Erste Erfolge sind dabei bereits sichtbar.

Sachsen-Anhalt ist sicher ein Bildungsland. Sachsen-Anhalt ist aber derzeit noch zu wenig Innovationsland. Die Forschungsaktivitäten bzw. auch die Forschungsintensität liegen unter dem gesamtdeutschen Durchschnitt. Dies schlägt sich auch in einer noch immer zu geringen Innovationsfähigkeit nieder. Dies zu überwinden kann allerdings auch hier nicht allein Aufgabe des Staates sein. Vielmehr sind Dialoge mit der Industrie nötig, welche

Anforderungen an die Ausbildung gestellt werden. Das Land kann aber dafür sorgen, dass sich aus universitären Forschungseinrichtungen Ausgründungen ergeben, aus denen mittelfristig erfolgreiche Unternehmen entstehen.

Sachsen-Anhalt schneidet schon heute bei den Ausgaben für Wissenschaft und Forschung im Ländervergleich gut ab. Mit 69 EUR je Einwohner liegen die Ausgaben über dem Durchschnitt der Länder. Diese Entwicklung gilt es zu verstetigen und regelmäßig hinsichtlich ihrer Wirkung zu prüfen. Länder wie Sachsen zeigen, dass sich Ausgaben für Wissenschaft und Forschung langfristig bezahlt machen. Das Land Sachsen-Anhalt wird – auch unter dem Vorzeichen der Haushaltskonsolidierung – diesem Schwerpunkt auch in Zukunft hohe Priorität einräumen, da sich hier unmittelbare Rückwirkungen auf die wirtschaftliche Dynamik des Landes und damit die Verstetigung des wirtschaftlichen Aufholprozesses ergeben.

Abbildung 8: Aufgabenbereich Wissenschaft und Forschung im Ländervergleich 2010 (Ausgaben)



Schon heute bietet Sachsen-Anhalt Investoren ideale Standortbedingungen und ist auch in schwierigen wirtschaftlichen Zeiten ein attraktiver Investitionsstandort. So wurden im Jahr 2009 für Investitionsvorhaben der gewerblichen Wirtschaft insgesamt rund 250 Mio. EUR an Fördermitteln bewilligt. Dahinter steht eine Investitionssumme von knapp 1,2 Mrd. EUR, die nur wenig hinter dem Niveau der Vorjahre zurückbleibt. Neben der Wirtschaftsförderung ist auch der Ausbau der wirtschaftsnahen Infrastruktur Voraussetzung dafür, dass das Land

seine noch bestehende Infrastrukturlücke weiter schließt und damit den wirtschaftlichen Aufholprozess verstetigt.

Das Land Sachsen-Anhalt wird nicht dauerhaft dieses hohe Investitionsniveau halten können. Derzeit erhält Sachsen-Anhalt wie auch die übrigen neuen Länder Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen zur Schließung der Infrastrukturlücke. Diese sind degressiv ausgestaltet und laufen im Jahr 2020 aus. Langfristig werden sich deshalb die Investitionsausgaben auf dem Niveau des Bundesdurchschnitts bei 12 % bis 13 % der bereinigten Ausgaben stabilisieren müssen. Bei einem erwarteten Haushaltsvolumen von rd. 9 Mrd. EUR entspricht dies einem Investitionsvolumen von rd. 1,1 Mrd. EUR.

Im Haushaltsplanentwurf 2010/2011 liegt die Investitionsquote bei 16,6 % bzw. 14,2 %. Insgesamt sind im Planentwurf 2010 für Investitionen gut 1,6 Mrd. EUR veranschlagt. Dies ist weiter überdurchschnittlich und geht auf hohe drittmittelfinanzierte Investitionen zurück. Legt man die o. g. Quote von 12 % bis 13 % zugrunde, dann entspricht dies einem Rückgang von rund 500 Mio. EUR. Dies kann nicht ohne grundlegende strukturelle Anpassungsmaßnahmen erbracht werden.

Trotz der großen Konsolidierungsanstrengungen muss das Land mittelfristig noch eine hohe Investitionsquote ausweisen. Dazu dienen nicht zuletzt die Zuweisungen des Bundes und der Europäischen Union. Die Investitionsquote des Landes erreicht in 2010 einen Wert von rd. 17 %. In 2010 wirkt noch das Konjunkturpaket II. Mit dieser Investitionsquote liegt das Land deutlich über den 9 % – 13 % vergleichbarer westdeutscher Flächenländer. Langfristig wird wegen der zurückgehenden Drittmittel jedoch eine Angleichung der Quoten unvermeidbar sein. Dies ist aufgrund der nachhaltigen Ertüchtigung der Infrastruktur und des Schließens der Infrastrukturlücke auch sachgerecht.

Haushaltssystematisch werden den Investitionsausgaben zwar nur die Finanz-, Sach- und Bauinvestitionen zugerechnet. Ausgaben für das lehrende oder forschende Personal werden als nicht-investive Ausgaben verbucht. Angesichts der steigenden Bedeutung der Zukunftsinvestitionen – zu nennen sind hier insbesondere Bildung und Wissenschaft – ist aber zu betonen, dass die Zuordnung zur Haushaltssystematik nicht alleinige Richtlinie der künftigen Ausgabenschwerpunkte des Landes sein kann und wird.

Für die finanzpolitische Planung im Bereich Investition, Wirtschaft und Arbeit bedeuten die sich für die nächsten Jahre abzeichnenden finanziellen Rahmenbedingungen, dass die knapper werdenden Finanzmittel gezielt dort eingesetzt werden, wo die Entwicklung des Landes besonders nachhaltig vorangebracht werden kann. Deshalb ist es notwendig, sich auf Leitziele für ein zukunftsfähiges und attraktives Sachsen-Anhalt zu verständigen.

Leistungsfähige Unternehmen und wirtschaftliches Wachstum sind ein unverzichtbares Fundament. Der Wirtschafts- und Innovationsförderung wird deshalb auch in Zukunft –über Ressortgrenzen hinweg – hohe Bedeutung eingeräumt. Die Förderpolitik muss auch unter den sich verschärfenden Konsolidierungsbedingungen ausreichend und solide finanziert werden. Das bedeutet im Sinne einer strategischen Neujustierung in Wirtschaftspolitik und Wirtschaftsförderung vor allem eine Konzentration auf Schwerpunkte, eine Optimierung der Programme und die stärkere Nutzung von neuen Finanzierungslösungen vor dem Hintergrund des demografischen Wandels sowie des Rückgangs der Transferzahlungen aus dem Solidarpakt und den EU-Strukturfonds. Ein besonderes Augenmerk muss dabei auf die Stärkung von Forschung und Entwicklung (FuE) gelegt werden, um im internationalen Wettbewerb zu bestehen.

2.7 Weitere Standortfaktoren

Für die Stärkung der regionalen Wachstumszentren bei gleichzeitiger Sicherstellung von Entwicklungsperspektiven im ländlichen Raum muss neben der Stärkung der Wachstumskräfte, der Entwicklung der Infrastruktur und der Ansiedlung attraktiver Arbeitgeber auch das sozio-kulturelle Umfeld weiter entwickelt werden, da dieser Faktor die Anziehungskraft einer Region für Fachkräfte maßgeblich prägt. **Im Wettbewerb der Regionen gewinnen die so genannten weichen Standortfaktoren deshalb zunehmend an Bedeutung, da harte Standortfaktoren – wie bspw. Steuern, Abgaben, Infrastruktur, Arbeitskräftepotential – in der Regel nicht oder nur in einem begrenzten Maße vom Land und den Kommunen beeinflusst werden können.**

Das Land unternimmt erhebliche Anstrengungen, um in einem angemessenen Verhältnis sowohl das kulturhistorische Erbe zu bewahren als auch das **Kulturangebot** zu entwickeln. Die Kulturpolitik des Landes soll verstärkt dazu beitragen, den jeweiligen Standort sowohl für Bürger/-innen, als auch für Investoren und wirtschaftliche Unternehmen sowie Touristen attraktiv zu machen. **Angesichts knapper werdender Mittel und vor dem Hintergrund des demografischen Wandels – abnehmende Geburtenrate, sinkende Bevölkerungszahlen sowie zunehmende Lebenserwartung – muss allerdings auch hier eine Konzentration auf Schwerpunkte erfolgen. Sachsen-Anhalt ist das denkmalreichste Bundesland und besitzt eine Vielzahl von UNESCO-Welterbestätten, kunsthistorisch bedeutsamen Sammlungen und Wirkungsstätten historisch bedeutsamer Persönlichkeiten.**

Angesichts begrenzter finanzieller Ressourcen kann das Land nach dem Prinzip der Subsidiarität zukünftig kulturelle Vorhaben vor Ort nur dann unterstützen, wenn auch ein

besonderes Landesinteresse vorhanden ist. Dies betrifft insbesondere kulturtouristische Aspekte, kulturelle Inhalte, die in der Außenwirkung das Ansehen des Landes verbessern können und Angebote, die besonders geeignet sind, kulturelle Identität zu schaffen, wie in den Leitlinien zur Kulturpolitik des Landes Sachsen-Anhalt zum Ausdruck gebracht wurde. Ein besonderes Anliegen wird die Förderung des künstlerischen Nachwuchses bleiben.

Im Bereich der Kultureinrichtungen kommt die föderale Vielfalt der Länder besonders deutlich zum Ausdruck. Gleichzeitig sind Eingriffe in die finanzielle Ausstattung dieses Bereichs ein – auch kommunalpolitisch – besonders sensibles Thema. **Die aktuellen Zahlen¹³ verdeutlichen hier, dass auf der konsolidierten Ebene der Zuschussbedarf von Sachsen-Anhalt im Bereich der Kultureinrichtungen mit 70 Euro pro Einwohner bei 114,5 % des Durchschnitts der alten Flächenländer und im Bereich von Kulturförderung, Denkmalschutz und kirchlichen Angelegenheiten mit 40 Euro pro Einwohner sogar bei 327 % liegt. Vor dem Hintergrund des demografischen Wandels und sinkender Einnahmen wird es auch in diesem Bereich zu Anpassungen kommen müssen.** Legt man die Einwohnerzahl des Jahres 2020 zugrunde und nimmt weiterhin 90 % des Niveaus der alten Flächenländer zum Maßstab (Ausgaben je Einwohner), dann könnte der Zuschussbedarf des Landes um rund 15 Mio. Euro zurück geführt werden, auf der kommunalen Ebene nochmals um mehr als 40 Mio. EUR.

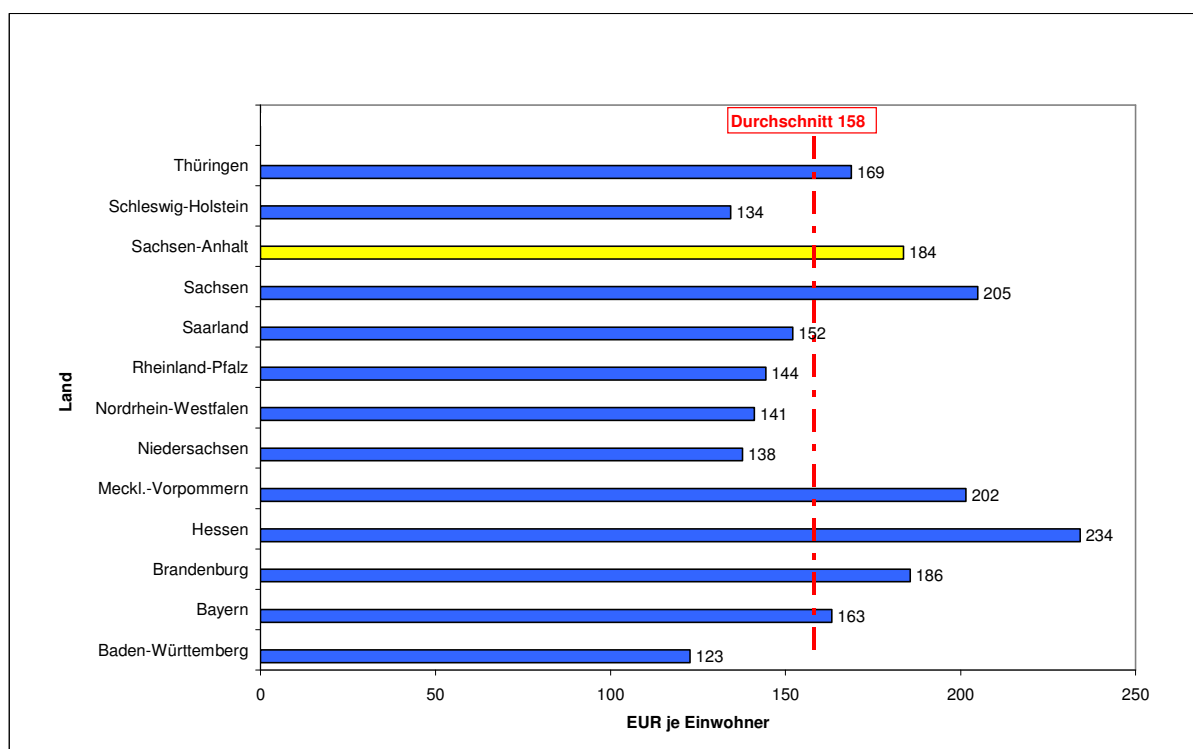
Mit dem bestehenden **Kinderförderungsgesetz** verfügt Sachsen-Anhalt über eine qualitativ und quantitativ sehr gute Kinderbetreuung. Der Zugang zu den Kindertageseinrichtungen ist allen Kindern, unabhängig von Familienstand, Familieneinkommen und der Beschäftigungslage der Eltern möglich. Hervorzuheben ist dabei auch das hohe Ausbildungsniveau der pädagogischen Fachkräfte in den Kindertageseinrichtungen (wie auch im Ländermonitor der Bertelsmann-Stiftung bestätigt).

Im Bereich der **inneren Sicherheit** müssen die staatlichen Kernfunktionen der Sicherheitsgewährleistung erfüllenden Institutionen – Polizei, Sicherheitsbehörden, Feuerwehr und Katastrophenschutz – auch künftig so aufgestellt und ausgestattet sein, dass sie ihre Aufgaben so gut wie möglich erfüllen können. Um einer Überalterung des Personalbestandes entgegen zu wirken bedarf es auch weiterhin trotz erforderlichen Stellenabbaus eines jährlichen Einstellungskorridors. Damit soll sicher gestellt werden, dass der **Polizei** die notwendigen Personal- und Sachmittel zur Verfügung gestellt werden, damit sie ihre Arbeit sachgerecht erfüllen kann. Beispielhaft sei hier die Anhebung der Neueinstellungskorridore auf 180 Einstellungsmöglichkeiten jährlich und die Sanierung der Fachhochschule der Polizei genannt.

¹³ Vgl. Prof. Ingolf Deubel: Strategische Ausrichtung des Landeshaushaltes von Sachsen-Anhalt – Ein Beitrag zur Konsolidierung der Landesfinanzen bis zum Jahr 2020; November 2010.

Gleichzeitig muss aber auch hier der demografische Wandel berücksichtigt werden. Angesichts einer schrumpfenden Bevölkerung ist auch eine – im Gesamtkontext der Personalanpassungen im öffentlichen Dienst zu sehende – Anpassung bei der Zahl der Polizeikräfte unumgänglich. Allerdings kann dies nicht ohne eine Analyse der Aufgabenentwicklung und der damit zusammenhängenden Schwerpunkte polizeilicher Tätigkeiten erfolgen, da der Aufgabenumfang nicht allein von der Einwohnerzahl bestimmt wird. **Eine rückläufige Bevölkerungsentwicklung führt für sich genommen nicht zu einem gleich starken Rückgang der anfallenden polizeilichen Aufgaben.**

Abbildung 9: Aufgabenbereich Polizei im Ländervergleich 2010 (Ausgaben)



Der demografische Wandel hat auch Auswirkungen auf die **Stadtentwicklung** und die Infrastruktur. Schon heute sind viele Städte durch leer stehende Wohnungen, eine in Teilen angesichts der tatsächlichen Bevölkerungszahlen überdimensionierten Infrastruktur sowie ungenutzte Gewerbegebiete gekennzeichnet. Dies kann und wird nicht ohne Auswirkungen auf die Schwerpunktsetzung in der weiteren Landesentwicklung bleiben. Im Rahmen der Internationalen Bauausstellung (IBA) Stadtumbau 2010 haben Stadtplaner, Architekten, Bürger und Vertreter aus Politik und Verwaltung neue Werkzeuge des Stadtumbaus in 19 Städten des Landes erprobt, die vom demografischen Wandel betroffen sind. Ziel ist es, auf kommunaler und Länderebene in Sachsen-Anhalt vor dem Hintergrund der jeweils spezifischen Entwicklungen eine Expertise für die Praxis des Umbaus zu erarbeiten und

dabei modellhafte Projekte zu entwickeln, die auch Zeichen für die internationale Stadtforschung setzen.

Sachsen-Anhalt bietet neben den erzielten Erfolgen im Bildungswesen oder auch in der Kinderbetreuung Rahmenbedingungen, die für die Mitarbeitergewinnung von Unternehmen eine wichtige Rolle spielen. Zu den "kulturellen Leuchttürmen" zählen vor allem das Dessau-Wörlitzer Gartenreich, die Lutherstätten und das Bauhaus. Darüber hinaus finden sich in allen Regionen des Landes attraktive Kulturangebote. Diese sogenannten weichen Standortfaktoren sind – ebenso wie die innere Sicherheit – wesentliche Standortvorteile des Landes. Gleichzeitig sind allerdings in diesen Bereichen Anpassungen nicht ganz zu vermeiden.

Konkrete Anhaltspunkte für die dabei zu erwartenden Größenordnungen gibt es, sodass auch hier relativ schnell Entscheidungen getroffen werden müssen, welche Bereiche langfristig mit welcher Finanzausstattung auskommen müssen. Gerade der Kulturbereich ist allerdings politisch sehr sensibel, sodass es hier für die Akzeptanz der notwendigen Kürzungen darauf ankommen wird, frühzeitig eine umfassende Beteiligung der Bürgerinnen und Bürger sicher zu stellen. Allerdings ist auch hier ein verstärktes bürgerschaftliches Engagement – mit Unterstützung durch das Land – ein gangbarer Weg.

3. Ausblick

Sachsen-Anhalt wird in den kommenden Jahren die Herausforderungen aus:

- **dem demografischen Wandel;**
- **der wirtschaftlichen Entwicklung hin zu einer wissensbasierten Ökonomie sowie**
- **der Konsolidierung des Haushaltes**

bewältigen müssen. Dazu müssen die politischen Schwerpunkte noch zielgerichteter definiert werden. Wesentliche Weichenstellungen dazu sind mit der Ausrichtung der Landespolitik auf Bildung, Forschung und Entwicklung bereits vorgenommen worden. Diese müssen ausgebaut werden, um zukünftig junge Menschen nach Abschluss ihrer Ausbildung im Land zu halten bzw. Fachkräfte zur Rückkehr zu bewegen.

Angesichts dieser Rahmenbedingungen muss der Definition von Zielen in den einzelnen Politikbereichen bei der haushaltsmäßigen Untersetzung stärkeres Gewicht eingeräumt

werden. Dazu müssen Schwerpunktsetzungen für eine nachhaltige Entwicklung im politischen Konsens erfolgen, da überproportionale Mitteleinsätze in einem Gebiet eine entsprechende Kürzung in anderen erfordern. Ein Weg der Umsetzung kann darin bestehen, die finanzielle Ausstattung mit konkreten **Politikfeldern** und damit ggf. auch über Ressortgrenzen hinweg zu verknüpfen. Gleiches gilt für den Einsatz von Drittmitteln.

Um die für das Jahr 2020 angestrebten Ziele – Konsolidierung des Haushalts und Erfüllung der Schuldenbremse – sicher zu stellen, ist **ein systematischer Ansatz notwendig**. Dazu müssen die angestrebten Ziele in den einzelnen Politikfeldern formuliert und definiert werden.

Die Planung der Ausgabeseite muss daher grundsätzlich am limitierenden Faktor – den allgemeinen Deckungsmitteln – ansetzen. Diese allgemeinen Deckungsmittel müssen so auf die Politikfelder bzw. Ressorts verteilt werden, dass die gesetzlichen Aufgaben und die durch sonstige Aufträge definierten Aufgaben dauerhaft erledigt werden können. Die Ressorts wiederum haben die Aufgabe, mit den zugeteilten Budgets eine effiziente Aufgabenerfüllung sicher zu stellen. Dazu müssen die Fachressorts dem Finanzministerium im Rahmen der Haushaltsaufstellung und längerfristiger Planungen ihre Lösungsansätze für die zu leistenden Aufgaben vorlegen. Eine funktionierende Steuerung des Ressourceneinsatzes wird sich allerdings nicht auf die Steuerung der allgemeinen Deckungsmittel beschränken können, sondern auch den Einsatz von Ressourcen mit Fixkosten-Eigenschaften, also insbesondere der Personalkosten, mit einbeziehen müssen.

Dazu soll ein Verfahren installiert werden, bei dem die Ressorts und die mittelverwaltenden Stellen die richtigen Anreize erhalten, die notwendigen Konsolidierungspfade einzuhalten oder sogar schneller als geplant zu realisieren. Die Grundidee ist dabei, dass es sich auch aus der Sicht des jeweiligen Fachressorts lohnen muss, die Budgets einzuhalten oder zu unterschreiten und nicht lohnen darf, sie zu überschreiten.

Die Mittel zur Einhaltung des Pfades können dabei sein: mehr Freiheit in der Mittelverwendung bei Einhaltung der Budgets, weitgehende Übertragbarkeit eingesparter Mittel, keine Kürzungen der Budgets in den Folgejahren bei Unterschreitung der Budgets oder auch Beschränkung der Budgetierung auf die Bereiche, die auch vom Ressort gesteuert werden können.

Die Kernelemente einer verbesserten strategischen Steuerung lassen sich kurz wie folgt darstellen:

- Das **Personalentwicklungskonzept wird als Kernstück der Konsolidierung** zusätzlich in ein Budgetierungsverfahren eingebunden.

- Auf der **Basis einer strategischen Festlegung der Zielbudgets für das Jahr 2020** für die Zuschussbedarfe auf der Ebene der Politikfelder und der Ressorts brechen die Ressorts diese Vorgaben in Vorschläge für Teilbudgets für Personal-, Sach- und Investitionsausgaben sowie für Zahlungen an Dritte herunter.
- Das Ministerium der Finanzen prüft **diese Teilbudgets auf Realisierbarkeit** und setzt sie im Haushalt und in der Mittelfristplanung um.
- Der **Vollzug der Budgetierung** wird durch ein Bonus-Malus-System und ein Controlling mit öffentlicher Berichterstattung gesteuert.

Geprüft werden muss auch, welche Aufgaben eher für eine Dezentralisierung bzw. eher für eine Zentralisierung in Frage kommen. Gerade beim Einkauf von Sachleistungen dürfte sich eine **zentrale Einkaufsplattform** empfehlen. Durch eine IT-gestützte Bündelung der Nachfrage reduzieren sich nicht nur die eigenen Informations- und Vergabekosten, sondern es lassen sich auch deutlich günstigere Preise erzielen.

In diesem Zusammenhang spielt auch das **Personalmanagementsystem**, das ab 2011 zur Verfügung steht, eine wichtige Rolle, das ressortübergreifend Aufgaben im Bereich der Personalverwaltung, der Personalentwicklung und -planung, der Dienstposten- und Arbeitsplatzverwaltung, der Stellenbewirtschaftung sowie der Verwaltung der Personalausgaben und der Personalkostenhochrechnung wahrnehmen soll.

In der laufenden Legislaturperiode wurden durch die Polizeistrukturreform, die Justizreform und die Reform der Finanzverwaltung die **Strukturen der Landesverwaltung** erheblich gestrafft. Die Gemeindegebietsreform ergänzt die bereits in der letzten Legislaturperiode umgesetzte Kreisgebietsreform. Damit sind auch auf der kommunalen Ebene zukunftsfähige Strukturen entstanden.

Für die nächste Legislaturperiode müssen vor allem folgende Bereiche den Schwerpunkt politischen Handelns bilden:

- **Bildungs- und Forschungspolitik,**
- **Überprüfung des Finanzausgleichsgesetzes und Vereinfachung von Leistungsgesetzen,**
- **Straffung und Optimierung der Verwaltungsstrukturen und der inneren Abläufe (vor allem Umsetzung der IT-Strategie, Landesgesellschaften, Möglichkeiten der zentralen Beschaffung, Verbesserung der Beteiligungsverwaltung),**
- **Sozialhilfe,**
- **weitere Anpassung des Personalentwicklungskonzepts.**

Eine Erhöhung der Ausgaben bei gleichzeitiger Senkung der Einnahmen ist mit einem Abbau der Staatsschulden nicht kompatibel. Alle Länder werden zukünftig sehr viel stärker konsolidieren müssen als in der Vergangenheit, um auf Nettokreditaufnahmen zu verzichten. Wenn es aber die anderen Länder schaffen, ihre Hausaufgaben zu machen, trotz z. B. höherer Versorgungsausgaben, dann kann es für Sachsen-Anhalt keinen Grund geben, die Ziele der Schuldenbremse nicht zu erreichen.

Gemäß der Einnahmeprojektion muss das Land jahresdurchschnittlich Einsparungen in einer Größenordnung von nominal etwa 100 Mio. EUR¹⁴ bis 2020 vornehmen. Zwangsläufige oder gewollte Mehrausgaben müssen durch entsprechende Minderausgaben an anderer Stelle gegenfinanziert werden. Unter dem Strich muss jedoch eine trendmäßige Reduzierung der Gesamtausgaben erreicht werden.

Die Notwendigkeit weiter hart an der finanzpolitischen Zukunftsfähigkeit des Landes zu arbeiten, darf nicht über die bereits erreichten Erfolge hinwegtäuschen. Ohne die Erfolge in der Vergangenheit wäre die Zukunft kaum zu meistern.

Das derzeitige Einnahmenniveau wird von derzeit rd. 9,8 Mrd. EUR bis 9,9 Mrd. EUR (einschließlich Kreditaufnahme) auf 8,6 Mrd. EUR (2015) bis 8,8 Mrd. EUR (2020) absinken. Dabei ist eine Nettotilgung von 300 Mio. EUR bereits abgezogen worden. Der nominale Rückgang bis 2020 um rd. 1 Mrd. EUR bzw. 10 % bedeutet real eine Verringerung um rd. ein Viertel bezogen auf das Ausgangsjahr 2010, wenn man künftige Preissteigerungen und Tarifanpassungen berücksichtigt.

Dieser Einnahmerückgang kann nur aufgefangen werden, wenn die Ausgaben für das aktive Personal nominal zurückgehen, das heißt der Personalabbau stärker sein wird als die Besoldungs- und Gehaltserhöhungen. Unter Berücksichtigung der Versorgungsausgaben und Pensionsfondszuführungen ist ein Ausgabenanstieg in diesem Bereich dennoch zu erwarten.

Die Zinsausgaben werden in 2020 unter dem Niveau von 2008 liegen, allerdings höher als heute. Hierbei wird ein Schuldenrückgang auf 19,4 Mrd. EUR unterstellt. Allerdings wird das Zinsniveau voraussichtlich höher liegen als derzeit.

Die Sachausgaben (OGr. 51 – 54) werden nur leicht über dem heutigen Niveau liegen. Durch den Rückgang der Beschäftigtenzahl sowie Effizienzsteigerungen lassen sich die spezifischen Kosten senken, so dass sich ein Anstieg aufgrund von Preisniveausteigerungen weitgehend kompensieren lässt.

¹⁴ Die genannte Größenordnung ergibt sich, wenn man den Bevölkerungsrückgang sowie den Abbau der SoBEZ und der Drittmittel berücksichtigt.

Die Investitionsausgaben (HGr. 7, 8) werden von heute rd. 1,7 Mrd. EUR auf etwas über 1 Mrd. EUR in 2020 sinken. Die hohen Nachholbedarfe sowie die hohen investiven Drittmittel werden sich auf ein Normalniveau vergleichbarer Länder einpendeln.

Insgesamt verbleibt bei dieser Projektion ein weiterer Konsolidierungsbedarf von über 1,4 Mrd. EUR in 2015 und über 1,2 Mrd. EUR in 2020. Dieser Handlungsbedarf muss durch weitere Einsparungen im Sach- und Personalkostenhaushalt sowie bei Zuweisungen und Zuschüssen an Dritte gegenfinanziert werden. Eine weitere Reduzierung der Investitionen wird ebenfalls wahrscheinlich sein.

Tabelle 13: Ausgabenstruktur des Landeshaushalts

	Mio. EUR			
	2010	2015	2020	2025
HGr. 4	2.407	2.615	2.713	2.896
Pensionsfondszuführungen	25	85	170	252
Zinsen	826	874	807	739
Sachausgaben (OGr. 51 – 54)	378	367	323	285
Investitionen (HGr. 7, 8)	1.658	1.152	1.042	919
Sonstige	4.630	4.714	4.527	4.461
Gesamtausgaben	9.924	9.807	9.582	9.552

Mio. EUR: zur Methodik siehe Erläuterungen in der Mittelfristigen Finanzplanung

Haushaltsanalyse und Rahmenbedingen machen deutlich, dass der haushaltswirtschaftliche Anpassungsprozess weiterhin intensive Anstrengungen zur Haushaltskonsolidierung erfordert, um die absehbaren Herausforderungen zu meistern. Die finanzpolitischen Leitplanken sind vorgezeichnet, eine Weiterverfolgung des Konsolidierungskurses ist dringend geboten. Ohne die hohen Sondermittel wäre die Haushaltslage des Landes deutlich schlechter. Eine Reduzierung der Investitionen in Höhe des Rückgangs der investiven Drittmittel ist für die Erreichung einer soliden Haushaltswirtschaft nicht ausreichend.

Vielmehr müssen auch die konsumtiven Ausgaben gesenkt werden und Spielräume zur Finanzierung von Investitionen durch Steuermittel erarbeitet werden. Eine Analyse des Haushaltsjahres 2010 hilft den Anpassungsbedarf zu verdeutlichen. Dabei wird eine grobe Simulationsrechnung vorgenommen, die den vollständigen Wegfall der SoBEZ unterstellt. Es werden zwei Varianten gerechnet.

Die beiden Varianten unterscheiden sich nur in der Höhe des strukturellen und des konjunkturellen Defizits. Zur Abgrenzung und Rechenmethode liegen zwei Gutachten vor, die derzeit zwischen den Ländern und dem Bund erörtert werden. Die Rechenmethode zur Ermittlung des strukturellen Defizits wird Bestandteil der Verwaltungsvereinbarung zwischen dem Bund und den Konsolidierungshilfelandern.

Die Höhe des strukturellen Defizits kann daher heute noch nicht abschließend bestimmt werden.

Die geplante Neuverschuldung von 740 Mio. EUR ist aufzuteilen in eine auch zukünftig zulässige konjunkturelle Komponente und in eine zukünftig nicht mehr zulässige strukturelle Komponente. Die strukturelle Komponente kann nur durch Einnahmeerhöhungen oder Ausgabeabsenkungen abgebaut werden, während die konjunkturelle Komponente über den Konjunkturzyklus von selbst ausgeglichen wird.

Tabelle 14: Verschuldung

	Mio. EUR	
	Variante 1	Variante 2
Nettokreditaufnahme laut Haushaltsplan	740	740
Geschätztes konjunkturelles Defizit	440	240
Geschätztes strukturelles Defizit	300	500
Steuerfinanzierte Investitionen (Zielniveau)	400	400
Verzicht auf konsumtive SoBEZ-Verwendung (geschätzt)	300	300
Notwendiger Konsolidierungsbetrag	1.000	1.200

Aus dem strukturellen Defizit sowie den als notwendig erachteten Volumen an eigenfinanzierten Investitionen (ohne Kredite) ergäbe sich im Jahr 2010 ein Handlungsbedarf von 700 Mio. EUR (Variante 1) bzw. 900 Mio. EUR (Variante 2). Dies wäre für den Haushaltsausgleich jedoch noch nicht ausreichend, da ein Teil der SoBEZ derzeit zur allgemeinen Haushaltsfinanzierung verwendet wird. In der Modellrechnung ist ein weiterer konsumtiver Konsolidierungsbedarf von gut 20 % der empfangenen SoBEZ kalkuliert. Dieser Wert korrespondiert mit der im Jahr 2009 erreichten SoBEZ-Verwendungsquote von annähernd 80 %.

Dieses Finanzpolitische Leitbild zeigt, dass der zur Haushaltskonsolidierung zu beschreitende Weg nicht einfach, aber machbar ist. Auf diesem Weg ist das Leitbild regelmäßig zu überprüfen und anzupassen. Letztlich führt es aber zu einem gesunden Haushalt mit politischen Gestaltungsmöglichkeiten im Jahre 2020.

4. Quellenangaben

In das vorliegende Papier sind Überlegungen und Darstellungen aus folgenden Papieren eingeflossen:

Nord/LB: Strategische Orientierungspunkte zur Konsolidierung des Landeshaushaltes von Sachsen-Anhalt; Diskussionspapier; November 2010.

Prof. Ingolf Deubel: Konjunkturausregulierung und Länderhaushalte - Ein Beitrag zur praktischen Umsetzung der Schuldenbremse und des Konsolidierungshilfengesetzes; Juni 2010.

Prof. Ingolf Deubel: Strategische Ausrichtung des Landeshaushaltes von Sachsen-Anhalt – Ein Beitrag zur Konsolidierung der Landesfinanzen bis zum Jahr 2020; November 2010.

isw Institut für Strukturpolitik und Wirtschaftsförderung gemeinnützige Gesellschaft mbH: Finanzstatistischer Report – Bildung Sachsen-Anhalt; Dezember 2010

Statistisches Landesamt: 5. Regionalisierte Bevölkerungsprognose 2008 bis 2025

5. Tabellen- und Abbildungsverzeichnis

Tabelle 1:	Realer (preisbereinigter) Zuwachs der Ausgaben	7
Tabelle 2:	Gesamteinnahmen und Gesamtausgaben im Landeshaushalt.....	14
Tabelle 3:	Zulässiges Defizit mit und ohne Änderung der LHO	18
Tabelle 4:	Ampelschaltung für Sachsen-Anhalt	20
Tabelle 5:	Einwohnerzahl und Geburten in Sachsen-Anhalt.....	21
Tabelle 6:	Steuereinnahmen der Länder und Kommunen 2009.....	22
Tabelle 7:	Zuweisungen des Bundes und der EU.....	23
Tabelle 8:	Höhe der Pensionszuführungen.....	28
Tabelle 9:	Kommunale Investitionsausgaben und Verbindlichkeiten	31
Tabelle 10:	STARK II – Kumulierte Antrags- und Bewilligungsstände.....	31
Tabelle 11:	Ausgaben für Bildung und Forschung im Landeshaushalt.....	36
Tabelle 12:	Bildungsausgaben im Ländervergleich (Flächenländer)	37
Tabelle 13:	Ausgabenstruktur des Landeshaushalts	51
Tabelle 14:	Verschuldung.....	52
Abbildung 1:	Kumulierter Rückgang der Einnahmen bis zum Jahr 2020 aufgrund der demografischen Entwicklung	4
Abbildung 2:	Strukturelle Verschuldung bis 2020 mit und ohne Änderung der LHO.....	17
Abbildung 3:	Entwicklung der jährlichen Verschuldung in den Jahren 2000 bis 2015	29
Abbildung 4:	Bildungsausgaben je Einwohner unter 30 Jahren 2006 in Euro.....	35
Abbildung 5:	Aufgabenbereich Allgemeinbildende und berufliche Schulen im Ländervergleich 2010 (Ausgaben) ¹⁾	38
Abbildung 6:	Studienanfängerinnen und Studienanfänger von 1998 bis 2020.....	40
Abbildung 7:	Aufgabenbereich Hochschulen im Ländervergleich 2010 (Ausgaben).....	40
Abbildung 8:	Aufgabenbereich Wissenschaft und Forschung im Ländervergleich 2010 (Ausgaben).....	42
Abbildung 9:	Aufgabenbereich Polizei im Ländervergleich 2010 (Ausgaben).....	46