

# Empfehlungen zur Bewältigung des demografischen Wandels im Freistaat Sachsen



Expertenkommission  
„Demografischer Wandel Sachsen“

Freistaat  Sachsen

Staatskanzlei



# Editorial

Die Zeit drängt für Sachsen. Schon jetzt hat der Freistaat mit 44,4 Jahren den höchsten Altersdurchschnitt aller Länder in Deutschland. Bis 2020 wird er weiter auf rund 49 Jahre ansteigen. Gleichzeitig wird die Bevölkerungszahl von 4,3 Mio. 2005 auf 3,8 Mio. 2020 sinken. Die Folgen des demografischen Wandels werden in Sachsen früher als in den anderen Ländern zu spüren sein. Beim Anpacken der Probleme könnte Sachsen so etwas wie ein Pionier im europaweiten Wandlungsprozess werden.

In verschiedenen Gremien und auf unterschiedlichen Ebenen wird in Sachsen aktuell nach möglichen Lösungsansätzen und Handlungsstrategien gesucht. Auf dem von Ministerpräsident Prof. Dr. Georg Milbradt initiierten Demografiegipfel im Frühjahr 2004 wurde die Einrichtung einer Expertenkommission zum demografischen Wandel und seinen Folgen in Sachsen angeregt. Der Ministerpräsident erwartete von der Arbeit der Kommission zum einen konkrete und praktikable Vorschläge, wie die Staatsregierung den demografischen Wandel in den einzelnen Politikfeldern bewältigen kann, und zum anderen einen integrierten Lösungsansatz, der die Grenzen einzelner Ressorts überwindet.

Auf der konstituierenden Sitzung der Kommission im Januar 2005 wurden sechs Arbeitsgruppen zu den Themen Raumentwicklung und technische Infrastruktur, Bildung und Forschung, Wirtschaft und Arbeit, Finanzen und Verwaltung, Gesundheit und Pflege sowie Familie und Gesellschaft gebildet. Die gemeinsame Arbeit der Kommission erstreckte sich mit sechs Sitzungen über einen Zeitraum von anderthalb Jahren. Die Thesen der einzelnen Arbeitsgruppen wurden im Hinblick auf die Zielsetzung der Expertenkommission diskutiert, einen Handlungsleitfaden für die sächsische Politik der nächsten Jahre und Jahrzehnte zu erstellen.

Der vorliegende Bericht zum demografischen Wandel in Sachsen stellt das Endprodukt dieses Prozesses dar. Die Auswirkungen des demografischen Wandels und die mit der Entwicklung für den Freistaat verbundenen Herausforderungen skizziert Kapitel 1. Die Empfehlungen der Kommission, wie auf diese Herausforderungen reagiert werden sollte, finden sich in Kapitel 2. Anschließend werden in Kapitel 3 Strategien zur Umsetzung der vorgeschlagenen Maßnahmen diskutiert.



Prof. Dr. Marcel Thum  
Leiter der Expertenkommission  
Professor für Finanzwissenschaft an der TU Dresden und  
Geschäftsführer des Dresdener ifo-Instituts

# Inhaltsverzeichnis

<b>Editorial</b>	<b>I</b>
<b>Abbildungsverzeichnis</b>	<b>V</b>
<b>Zusammenfassung</b>	<b>VII</b>
<b>1 Herausforderungen</b>	<b>1</b>
1.1 Die demografische Entwicklung in Sachsen . . . . .	2
1.2 Familie und Gesellschaft . . . . .	3
1.3 Raumentwicklung und technische Infrastruktur . . . . .	9
1.4 Bildung . . . . .	17
1.5 Wirtschaft und Arbeit . . . . .	21
1.6 Gesundheit und Pflege . . . . .	24
1.7 Finanzen und Verwaltung . . . . .	27
<b>2 Leitlinien und Handlungsempfehlungen</b>	<b>31</b>
2.1 Leitlinien . . . . .	31
2.2 Familie und Gesellschaft . . . . .	33
2.3 Raumentwicklung und technische Infrastruktur . . . . .	36
2.4 Bildung . . . . .	42
2.5 Wirtschaft und Arbeit . . . . .	49
2.6 Gesundheit und Pflege . . . . .	55
2.7 Finanzen und Verwaltung . . . . .	57
<b>3 Umsetzung der vorgeschlagenen Maßnahmen</b>	<b>63</b>
<b>Literaturverzeichnis</b>	<b>73</b>
<b>Autorenverzeichnis</b>	<b>77</b>



# Abbildungsverzeichnis

1.1	Bevölkerungsentwicklung im Freistaat Sachsen, 1990-2020. . . . .	2
1.2	Bevölkerungsentwicklung im Freistaat Sachsen nach Kreisen, 2005-2020. . . . .	3
1.3	Entwicklung der Altersstruktur in Sachsen, 1990-2020. . . . .	4
1.4	Entwicklung der Geburten pro Frau in Sachsen, Vergleich mit ausgewählten Ländern, 1990-2004. . . . .	4
1.5	Familien im Freistaat Sachsen nach Familientyp, 1991-2004. . . . .	6
1.6	Frauenerwerbsquote in Sachsen, 1991-2005. . . . .	7
1.7	Entwicklung der Bevölkerungsdichte (Einwohner pro km <sup>2</sup> ) im internationalen Vergleich. . . . .	9
1.8	Veränderung der Bevölkerungs- und Siedlungsdichte in Sachsen seit 1992 und Szenarien der Entwicklung bis 2020. . . . .	10
1.9	Jährliche Bevölkerungsveränderung in Kernstädten sowie im suburbanen und ländlichen Raum in Sachsen, 1991-2002. . . . .	11
1.10	Demografisches Potenzial wichtiger Nachfragegruppen am Wohnungsmarkt in Sachsen, 1990-2030. . . . .	15
1.11	Anteil der Kinder in Kinderkrippe oder Kindergarten, 2004. . . . .	17
1.12	Schülerzahlen nach Schultyp, 1995-2020. . . . .	18
1.13	Studienberechtigte in Sachsen, 2005-2020. . . . .	19
1.14	Erwerbspersonenpotenzial, 1990-2020. . . . .	21
1.15	Altersspezifische Erwerbsbeteiligung, 2002. . . . .	22
1.16	Altersverteilung bei sächsischen Ingenieuren, 2005. . . . .	23
1.17	Senioren in Sachsen, 1990-2020. . . . .	25
1.18	Anteil der über 80-Jährigen an der Bevölkerung, 2004. . . . .	26
1.19	Anteil der über 80-Jährigen an der Bevölkerung, 2020. . . . .	26
1.20	Anteile der laufenden Ausgaben nach Altersklassen in Sachsen. . . . .	29





# Zusammenfassung

Der demografische Wandel ist eine der großen Herausforderungen unserer Zeit. Er bietet aber auch die Chance für Veränderungen, da er uns zwingt, die staatlichen Aufgaben und Funktionen grundlegend zu überdenken und neue Formen der Solidarität und Subsidiarität zu entwickeln. Auf diese Weise kann er uns neue Perspektiven für das menschliche Zusammenleben eröffnen. Die Kommission will mit dem „Kompass Sachsen 2030“ (vgl. Box 3.1, S. 70) den Impuls für eine breitere Debatte dieser positiven Aspekte liefern.

Die Vorteile Sachsens im demografischen Wandel gegenüber anderen Ländern liegen u. a. in der dichten Besiedlung, der soliden Entwicklung der Staatsfinanzen, der hohen Attraktivität für junge Talente sowie der hohen kulturellen Qualität. Der demografische Wandel hat aber erhebliche fiskalische, regulatorische (auf Standards und Gesetzgebung bezogene) und strategisch-inhaltliche (auf Ziele des Regierungshandelns bezogene) Konsequenzen. Der Beratungsauftrag der Kommission lautete, Strategien einer neuen „Governance“ des demografischen Wandels zu entwickeln. Hierbei galt es, die Frage zu beantworten, wie ein Land regiert werden kann, dessen Bevölkerung zahlenmäßig schrumpft und gleichzeitig deutlich altert.

Im Mittelpunkt des Berichtes stehen Handlungsempfehlungen an die Adresse der sächsischen Staatsregierung, aber auch an die kommunale Ebene, an Unternehmen und die Zivilgesellschaft. Die Empfehlungen der Kommission stehen unter der Prämisse, sich den spezifisch sächsischen Perspektiven und Möglichkeiten zu widmen, ohne den nationalen Rahmen und die Nachbarstaaten aus den Augen zu verlieren.

Eine zweite Prämisse der Kommission ist das Querschnittsdenken über Ressortgrenzen hinweg. Aus Gründen der Nachvollziehbarkeit wurden die Konsequenzen des Wandels dennoch nach Politikfeldern getrennt beschrieben, aber so oft wie möglich Querverweise und Bezüge genannt. Doppelungen wurden bewusst toleriert.

Die dritte Prämisse: Die Kommission arbeitete von Beginn an umsetzungsorientiert. Die Möglichkeiten eines Landes sind begrenzt, aber nicht unerheblich. Deshalb konzentrierte sich die Kommission auf die wesentlichen

Handlungsfelder der sächsischen Staatsregierung. Detailliertes Datenmaterial floss in die Arbeit ein, ist aber nicht Bestandteil des Berichtes.

Der demografische Wandel in Sachsen wird im Wesentlichen von zwei Tendenzen bestimmt: (1) dem Rückgang und (2) der Alterung der Bevölkerung. Die Auswirkungen dieser Entwicklung werden alle Bereiche des gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Lebens in Sachsen erfassen. So wird es in allen staatlichen Versorgungsaufgaben – von der Ausstattung mit technischer Infrastruktur über die medizinische Versorgung bis hin zu Bildungs- und Kulturangeboten – bei konstantem absoluten Leistungsniveau zu einem Anstieg der Pro-Kopf-Ausgaben kommen. Verschärft wird diese Entwicklung durch ein im Vergleich zur Bevölkerungszahl überproportional sinkendes Finanzaufkommen. Gleichzeitig wird sich die Nachfrage nach öffentlichen wie privatwirtschaftlichen Gütern aufgrund der veränderten Altersstruktur der Bevölkerung wandeln. Die Abnahme der Bevölkerungsdichte wird zu einer Verschärfung der Entwicklungsunterschiede zwischen städtischen Zentren und ländlich-peripheren Räumen führen; ein direktes Nebeneinander von stark oder schwach schrumpfenden, stagnierenden und leicht wachsenden Gemeinden wird entstehen.

Als hemmend für die langfristige wirtschaftliche Entwicklung des Freistaates könnten sich sinkende Schüler- und Studentenzahlen sowie die Alterung und zahlenmäßige Abnahme der Erwerbsfähigen erweisen, da in Teilarbeitsmärkten (für Hochqualifizierte) ein Arbeitskräftemangel entstehen kann.

Wie kann der demografischen Entwicklung mit geeigneten politischen Maßnahmen begegnet werden? Da die Bevölkerungsentwicklung selbst durch politische Maßnahmen kaum beeinflussbar ist, versucht die Kommission aufzuzeigen, wie mit der Schrumpfung und Alterung unserer Gesellschaft umzugehen ist und wo deren Chancen liegen.

Im Bereich der Familienpolitik ist das bestehende überdurchschnittliche Niveau der Kinderbetreuung in Sachsen zu erhalten, weil dies einen entscheidenden Faktor bei der Erhaltung einer hohen Frauenerwerbsbeteiligung darstellt. Ziel sollte es sein, das Angebot an Kinderbetreuung zu flexibilisieren, den Arbeitszeiten anzupassen und die Betreuungsmöglichkeiten und unterstützende Infrastruktur für Eltern schon während der Ausbildung, insbesondere des Studiums, zu verbessern. Wo traditionelle Familienleistungen, wie z. B. die Altenpflege, nicht mehr greifen, können neue Solidaritätsformen außerhalb familiärer Strukturen gefunden werden. Das intergenerative Zusammenleben in Mehrgenerationenhäusern oder Pflegekonzepte der gegenseitigen Verpflichtung sind zukunftsweisende Beispiele.

Im Bereich der Raumentwicklung ist das bisher wachstumsorientierte Planungsverständnis durch ein Paradigma der Schrumpfung und des Umbaus zu ergänzen. Leitbilder und Planungen sollten sich am demografischen Wandel

orientieren. Das Nebeneinander von Wachstums-, Umbau- und Schrumpfungsprozessen verlangt nach flexiblen, auf die jeweilige Region zugeschnittenen Lösungen. Mit integrierten regionalen Anpassungs- und Entwicklungsstrategien sollten regionale Dialoge über Probleme und Chancen eingeleitet sowie entsprechende Maßnahmen umgesetzt werden. Hierzu ist die Bereitstellung regional differenzierter Informationen und Daten, die für ein regionales Benchmarking genutzt werden können, unabdingbar. Weiterhin sollten die städtischen Zentren gestärkt werden, großzügige Baulandausweisungen in schrumpfenden Regionen verhindert und ein interkommunales Baulandmanagement landesweit Standard werden. Die dafür notwendige Kooperation zwischen den kommunalen Gebietskörperschaften sollte im Rahmen von regionalen Innovationswettbewerben besonders gefördert werden.

Im Bildungsbereich kommt es entscheidend darauf an, die Qualität der Ausbildung in der gesamten Breite weiter zu erhöhen. Die Maßnahmen reichen hier von der Verzahnung zwischen Kindergarten und Schule bis hin zur größeren Autonomie von Schulen und Hochschulen, durch die sich Qualitätsgewinne erzielen lassen und flexible Entwicklungsstrategien je nach Standort und Ausrichtung der Schule/Hochschule möglich werden. Neue Kooperationsformen können zudem dazu beitragen, trotz zurückgehender Schüler- und Studentenzahlen die bestehenden weit gefächerten Bildungsangebote aufrechtzuerhalten. Den staatlichen Stellen kommt in diesem Zusammenhang eine wichtige Koordinierungsfunktion zu. Vor dem Hintergrund der zukünftig deutschlandweit stark disparaten Kapazitätsanforderung an Studienplätzen sollte Sachsen für eine bundesweite Reform der Hochschulfinanzierung initiativ werden, welche die Mobilität der Studenten mit dem Ziel einer gleichmäßigen Kapazitätsauslastung erhöht. Voraussetzung für diese Mobilität ist ein Finanzausgleich zwischen den Ländern nach dem Prinzip „Geld folgt Studierenden“. Mit dem prognostizierten Anstieg des Durchschnittsalters in der Erwerbsbevölkerung kommt auch den Bereichen Weiterbildung und „lebenslanges Lernen“ eine neue Bedeutung zu.

Wirtschaftspolitisch sollten sich die Anstrengungen an der Steigerung der Produktivität ausrichten. Ein wichtiger Punkt ist dabei die Bekämpfung eines möglichen Fachkräftemangels in Sachsen. Notwendig sind eine Politik des „Brain Gain“, eine lebenszyklusorientierte Personalpolitik mit flexibleren Arbeitszeiten und eine verbesserte Vereinbarkeit von Familie und Beruf, um das Potenzial an hoch qualifizierten Erwerbspersonen zu steigern. Bei den Geringqualifizierten, deren hohes Arbeitslosigkeitsrisiko sich auch durch den demografischen Wandel nicht nennenswert mindern wird, sollte Beschäftigung vor Versorgung gestellt werden. Möglich ist dies einerseits durch eine Aufstockung geringer Einkommen im Rahmen des Steuer-Transfer-Systems

(mittels Steuergutschriften) und andererseits durch die Förderung von Ausbildungsschwachen nach dem Vorbild der dänischen Produktionsschulen.

Die Gesundheitsfürsorge kann durch eine bessere Vernetzung von ambulanten, stationären, pflegerischen und rehabilitativen Leistungen effizienter gestaltet werden. Die Gesundheitseinrichtungen sollten hinsichtlich altersspezifischer Bedarfe im Einzugsbereich umstrukturiert werden. Besonderes Augenmerk sollte vor dem Hintergrund einer alternden Bevölkerung auf die Entwicklung einer landesweiten Strategie für Pflegedienstleistungen gelegt werden. Dem Aufbau geriatrischer und geriatrisch-rehabitativer Strukturen kommt in diesem Zusammenhang eine besondere Bedeutung zu. Weitere wichtige Aspekte zukünftiger Gesundheitsfürsorge sind die Förderung von Präventionsmaßnahmen und Bevölkerungsaufklärung in gesundheitspolitischer Hinsicht.

Die öffentlichen Ausgaben des Freistaates sollten vor dem Hintergrund der prognostizierten Bevölkerungsentwicklung auf ihre Nachhaltigkeit überprüft werden. Die Verpflichtung zu nachhaltiger Haushaltspolitik und ein Verschuldungsverbot sollten Eingang in die Landesverfassung finden. Der bereits bestehende Pensionsfonds sollte ausgeweitet und durch verfassungsrechtliche Verankerung vor Zugriffen geschützt werden. Die laufenden Ausgaben des Freistaates sollten darüber hinaus auf ihre Demografiesensitivität untersucht werden. Auf diese Weise kann ermittelt werden, in welchen Bereichen durch den demografischen Wandel Einsparpotenziale oder Mehrbedarfe entstehen. Eine finanzpolitische Nachhaltigkeitsberichterstattung, in der die Ausgaben des Landes unter dem Aspekt der Tragfähigkeit regelmäßig dargestellt werden, kann der Kontrolle dienen. Die Gebiets- und Verwaltungsstrukturen sollten hinsichtlich der Bevölkerungsentwicklung überdacht und reformiert werden. Vor allem in peripheren, schrumpfenden Regionen sollten die Landkreise vergrößert werden. Kleinere kreisfreie Städte sollten mit ihren umliegenden Landkreisen verschmolzen werden.

Die umfassenden Umstrukturierungsprozesse werden nicht ohne Konflikte und Koordinationsprobleme zwischen den Beteiligten ablaufen. Zur Umsetzungsorientierung gehört daher auch eine dezidierte Umsetzungsstrategie. Die Politik in Sachsen sollte dabei grundsätzlich den Weg der Stärkung von Autonomie, Deregulierung, Wettbewerb sowie der ressort- und verwaltungsebenenübergreifenden Kooperation einschlagen. Dort, wo dezentrale Lösungen an Ressort- oder Regionalegoismen zu scheitern drohen, muss der Freistaat gezielt Koordinationsmechanismen installieren. Auf diesem Weg können maßgeschneiderte, räumlich differenzierte Lösungen und ein effektiver Einsatz der vorhandenen Mittel erreicht werden.

In zahlreichen Politikbereichen, wie z. B. der Familienpolitik, der Zuwanderungspolitik und der Arbeitsmarktpolitik, sind die eigenen Handlungsspiel-

räume der sächsischen Landespolitik eingeschränkt. Das Gutachten konzentriert sich daher auf die Handlungsfelder, in denen landespolitisch eine große Steuerungsmöglichkeit besteht, während Handlungsfelder aus dem Zuständigkeitsbereich der Bundes- bzw. EU-Politik nur am Rande behandelt werden. Sachsen sollte seine Pionierfunktion im demografischen Wandel nutzen, um Initiativen auf der Bundesebene anzustoßen. Da der Freistaat Sachsen den demografischen Wandel in Umfang und Auswirkungen früher und intensiver erlebt als ein Großteil der Bundesrepublik, hat er auch den größten Anreiz, notwendige Änderungen in der Bundesgesetzgebung auf den Weg zu bringen.



# Kapitel 1

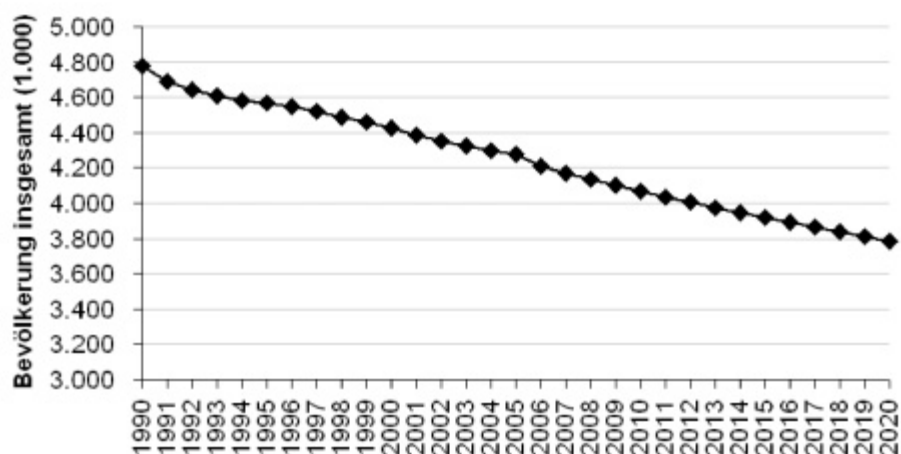
## Herausforderungen

Unter dem Begriff „demografischer Wandel“ wird in der Regel für ein territorial begrenztes Gebiet (1) die Zu- oder Abnahme der Bevölkerungszahl, (2) die Veränderung der Altersstruktur der Bevölkerung, (3) die Veränderung der Familienstrukturen sowie (4) eine Veränderung der Bevölkerung in ihrer räumlichen Verteilung verstanden. Der demografische Wandel unterscheidet sich vom „normalen“ Strukturwandel, denn er betrifft nicht nur einzelne Bereiche von Wirtschaft und Gesellschaft, sondern sämtliche Politik- und Lebensfelder. Die Komplexität der demografischen Veränderungen erfordert daher eine umfassende Strategie, die alle Handlungsfelder angemessen im Rahmen einer Querschnittspolitik berücksichtigt.

Der Umgang mit sinkenden Bevölkerungszahlen wird den Freistaat Sachsen vor große und neuartige Herausforderungen stellen. Die anderen ostdeutschen Länder sehen sich in Form und Intensität einer vergleichbaren Entwicklung gegenüber und auch die westdeutschen Länder sowie ganz Europa werden von dieser Entwicklung erfasst werden. Der einsetzende Prozess der Schrumpfung und Alterung unserer Bevölkerung löst damit eine lang andauernde Phase der Bevölkerungsexpansion in Deutschland ab.

Solche Wechsel zwischen Expansion und Kontraktion in der Bevölkerungsentwicklung fanden schon immer statt, jedoch nicht unter den Bedingungen der modernen Industriegesellschaft. Auch eine wachsende Gesellschaft mit einem großen Anteil junger Menschen stellt für die Politik eine große Herausforderung dar. Der Unterschied zur heutigen Situation liegt nach Ansicht der Kommission darin, dass Probleme im Zusammenhang mit einer Bevölkerungsexpansion in der Vergangenheit bewältigt wurden, während für die neue Situation keine Bewältigungsstrategien vorliegen. Ein wichtiger Unterschied zu den Expansionsphasen besteht darin, dass Kontraktionsphasen die Rückführung u. a. von öffentlichen Leistungen erfordern. Dies ist typischerweise eher konfliktträchtig als der Aufbau neuer Leistungen.

**Abbildung 1.1:** Bevölkerungsentwicklung im Freistaat Sachsen, 1990-2020.



Quelle: Statistisches Landesamt des Freistaates Sachsen.

## 1.1 Die demografische Entwicklung in Sachsen

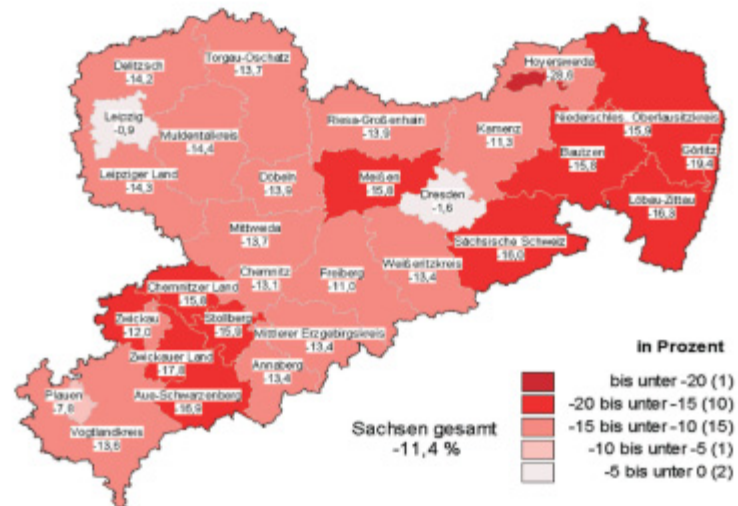
Das Gutachten konzentriert sich auf die Sachsen besonders betreffenden Teilaspekte des demografischen Wandels: die Bevölkerungsabnahme (vgl. Abbildung 1.1), die Alterung der Bevölkerung (vgl. Abbildung 1.3) sowie die unterschiedliche Intensität beider Entwicklungen in den verschiedenen Regionen Sachsens (vgl. Abbildung 1.2 und Abbildungen 1.18/1.19 auf Seite 26).

Sachsen hat von 1990 bis 2005 13 % seiner Bevölkerung verloren und wird bis 2020 noch einmal 11,4 % verlieren. Die Bevölkerungszahl wird von heute 4,3 Mio. Einwohnern auf ca. 3,8 Mio. schrumpfen, insgesamt um rund 1,1 Mio. Menschen (vgl. Abbildung 1.1). Diese Schrumpfung ist nur zu rund 40 % durch die Abwanderung verursacht, die bis 2020 voraussichtlich zum Erliegen kommen wird. Hauptursache ist und bleibt, dass zu wenige Kinder geboren werden (vgl. Tabelle 1.1).<sup>1</sup> Abbildung 1.2 gibt einen Überblick über die voraussichtliche Bevölkerungsentwicklung nach Landkreisen bis 2020 (vgl. Abschnitt 1.3).

<sup>1</sup>Diese Daten – wie auch viele der folgenden – basieren auf der 3. regionalisierten Bevölkerungsprognose des Statistischen Landesamtes von 2003. Alternative Prognosen wie auch zukünftige Prognosen des Statistischen Landesamtes mögen im Detail hiervon leicht abweichende Zahlen liefern. Der grundsätzliche Trend ist jedoch unbestritten, so dass die strukturelle Diagnose des Gutachtens von der Prognose selbst unabhängig gültig bleibt.



**Abbildung 1.2:** Bevölkerungsentwicklung im Freistaat Sachsen nach Kreisen, 2005-2020.



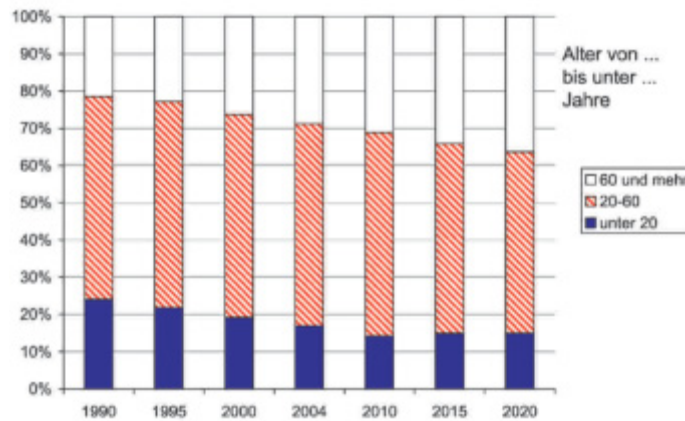
Quelle: Statistisches Landesamt des Freistaates Sachsen, eigene Berechnungen.

Abbildung 1.3 zeigt, dass die sächsische Bevölkerung nicht nur schrumpft, sondern auch altert. Der Anteil der Bevölkerung bis unter 20 Jahre nimmt von heute 16,9 % auf 14,9 % im Jahr 2020 ab. Spiegelbildlich nimmt der Anteil der Bevölkerung über 60 Jahre von gegenwärtig 28,9 % auf 36,3 % zu. Das Durchschnittsalter ist seit 1990 bereits von 39,4 Jahren auf 44,4 Jahre gestiegen und wird sich bis 2020 auf 48,8 Jahre erhöhen.

## 1.2 Familie und Gesellschaft

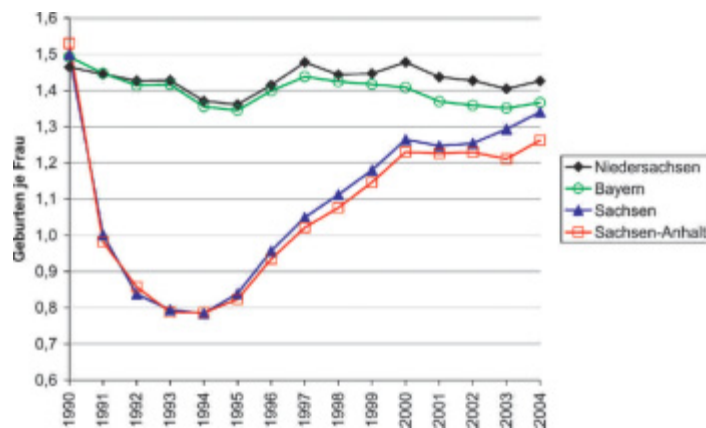
Angesichts des gestiegenen Interesses für die Auswirkungen des demografischen Wandels und angesichts der Sorge um die Zukunftsfähigkeit unserer Gesellschaft wächst die Aufmerksamkeit für die Rolle der Familie und die Wirkung von Familienpolitik. Wie bereits eingangs erwähnt, ist die niedrige Geburtenrate die Hauptursache für die Schrumpfung der Bevölkerungszahl. Abbildung 1.4 zeigt die Entwicklung der Geburten pro Frau von 1990 bis 2004. Unmittelbar nach der Wende brach die Geburtenziffer in Sachsen, die bis dahin über dem West-Durchschnitt gelegen hatte, dramatisch ein und nähert sich nun allmählich dem Niveau der alten Länder an. Bei der heutigen

**Abbildung 1.3:** Entwicklung der Altersstruktur in Sachsen, 1990-2020.



Quelle: Regionalisierte Bevölkerungsprognose – Var. 1 (1/2003), Statistisches Landesamt des Freistaates Sachsen.

**Abbildung 1.4:** Entwicklung der Geburten pro Frau in Sachsen, Vergleich mit ausgewählten Ländern, 1990-2004.



Quelle: Statistische Landesämter.

**Tabelle 1.1:** Demografische Bilanz für Sachsen (in 1.000).

Merkmal	1990-2005	2006-2020
Geburten	488,5	434,3
Sterbefälle	880,5	778,5
Geburtenüberschuss/-defizit	-392,0	-344,3
Zuzüge aus dem Ausland	379,8	k. A.
Fortzüge ins Ausland	275,6	k. A.
Wanderungssaldo Ausland	104,2	185,7
Zuzüge aus anderen Bundesländern	680,7	k. A.
Fortzüge in andere Bundesländer	1.030,9	k. A.
Wanderungssaldo mit anderen Bundesländern	-350,2	-297,8
Saldo aller Wanderungen	-246,0	-112,1
Bevölkerungsveränderung	-639,0	-456,4

Quelle: Statistisches Landesamt des Freistaates Sachsen.

Geburtenrate von 1,3 bis 1,4 Kindern pro Frau wird die nachfolgende Generation um ein Drittel kleiner sein als die vorhergehende.

Zwar schrumpft die Bevölkerung infolge der höheren Lebenserwartung langsamer, aber ohne Wanderungsüberschuss würde die Bevölkerung in Deutschland bis 2100 dennoch auf unter 25 Mio. Einwohner sinken (Birg, 2003). Ein Wanderungsüberschuss von 250 Tsd. jüngeren Menschen – was über dem Wanderungssaldo der letzten Jahrzehnte läge – ergäbe einen Rückgang auf 50 Mio. Diese Projektionen zeigen, dass die Gesellschaft ihre heutige strukturelle Ausprägung stark verändern wird.

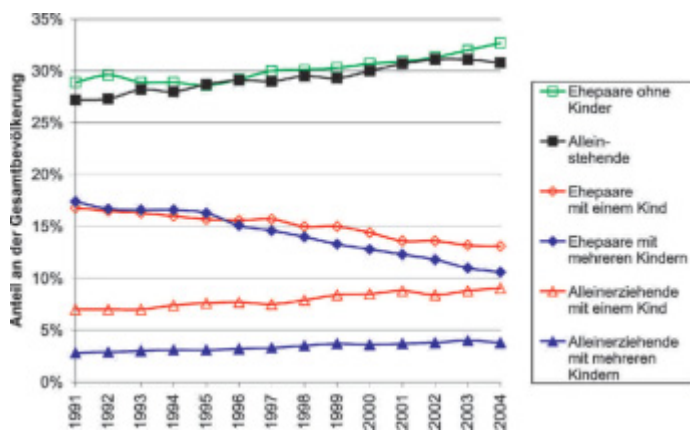
Der Rückgang der Geburten wird begleitet von einem Wandel der familiären Strukturen. Für Sachsen verdeutlicht Abbildung 1.5, dass der Anteil von Ehepaaren mit mehreren Kindern seit 1991 kontinuierlich sinkt und die familiären Lebensformen immer heterogener werden.<sup>2</sup>

Die gegenwärtige familienpolitische Debatte in Deutschland leidet darunter, dass in der Öffentlichkeit nicht deutlich wird, welches Ziel mit den vorgeschlagenen Maßnahmen verfolgt wird: Soll mittels der Familienpolitik die Kinderzahl erhöht werden? Soll die Erwerbsbeteiligung der Frauen gesteigert werden? Oder sollen mehr Jobs in haushaltsnahen Dienstleistungen geschaffen werden?

In der Summe gibt es in Deutschland hohe familienpolitische Transfers, die auf viele verschiedene Systeme verteilt sind (Homburg & Schnabel, 2005). Im Steuersystem findet man ein einkommensunabhängiges Kindergeld

<sup>2</sup>Bei den Zahlen ist zu beachten, dass im Mikrozensus die aktuelle Lebensform erfragt wird, so dass z. B. Ehepaare, deren Kinder bereits das Haus verlassen haben, als „Ehepaare ohne Kinder“ gezählt werden.

**Abbildung 1.5:** Familien im Freistaat Sachsen nach Familientyp, 1991-2004.



Quelle: Statistisches Landesamt des Freistaates Sachsen, Mikrozensus.

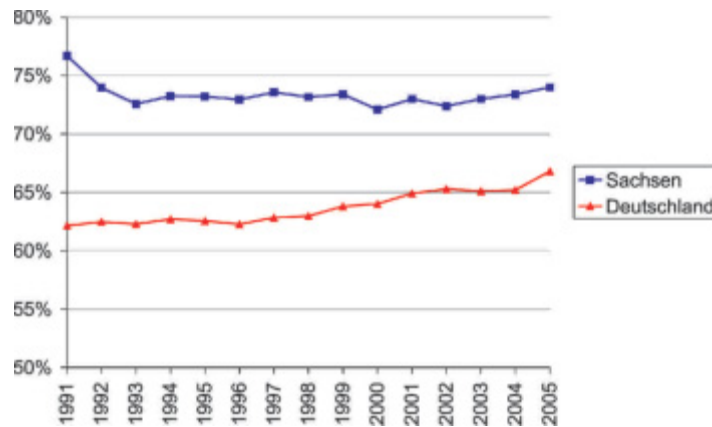
genauso wie einkommensabhängige Kinderzuschläge oder Freibeträge für Betreuung, Ausbildung und Unterhalt. Monetäre Transferleistungen der Gebietskörperschaften reichen vom Erziehungsgeld bis hin zu Beiträgen des Bundes für Kindererziehungszeiten an die gesetzliche Rentenversicherung. Der gesamte Finanzrahmen wird auf über 100 Mrd. € geschätzt, wobei die Bandbreite der Schätzungen sehr groß ist.<sup>3</sup>

### Mehr Kinder als Zielgröße der Familienpolitik

Nimmt man die Geburtenraten als Maß, so ist die Wirksamkeit der Familienpolitik fraglich. Insbesondere in Deutschland ist die durchschnittliche Geburtenrate mit 1,4 Kindern pro Frau weit unter das bestandserhaltende Niveau von 2,1 gesunken.

Die meisten jungen Menschen in unserem Land sehnen sich weiterhin nach einer eigenen Familie mit Kindern. Dabei ist allerdings zu beachten, dass die Anzahl gewünschter Kinder bei Frauen und Männern gleichermaßen in den letzten Jahren gesunken ist (von etwa 1,9 1995 auf 1,5 heute). Wenn diese Zahlen mit der tatsächlichen Fertilitätskennziffer korrespondieren, können wir uns nicht darauf verlassen, dass die Geburtenrate zukünftig steigen wird. Gleichzeitig verläuft dieser Prozess zunehmend polarisiert: Während ein großer Teil der Bevölkerung nach wie vor auf eine Familie mit zwei Kin-

<sup>3</sup>Je nach Abgrenzung erreichen die familienpolitischen Leistungen bis zu 240 Mrd. € (Rosenschon, 2006).

**Abbildung 1.6:** Frauenerwerbsquote in Sachsen, 1991-2005.

Quelle: Statistisches Landesamt des Freistaates Sachsen, Statistisches Bundesamt, 2006.

dern orientiert ist, lehnt der wachsende Rest diese biografische Option ab und will gar keine Kinder. Dies gilt insbesondere für Akademiker (Kommission „Familie und demografischer Wandel“, 2005).

Die Demografen verweisen hierbei auf die Grenzen direkter Einflussnahme familienpolitischer Maßnahmen auf die Bevölkerungsentwicklung. Insgesamt stellen Maßnahmen, die den Eltern einen Teil der Erziehungskosten abnehmen, einen stärkeren Hebel bei der Erhöhung der Fertilitätsrate dar als reine Einkommenstransfers. Der Versorgungsgrad mit Kinderbetreuungseinrichtungen hat dagegen keinen nennenswerten Einfluss auf die Fertilität (Hank & Kreyenfeld, 2003, Hank, Kreyenfeld & Spieß, 2004).

### **Frauenerwerbstätigkeit als Zielgröße der Familienpolitik**

Ein weiteres familienpolitisches Ziel kann die Erhöhung der Erwerbsbeteiligung von Frauen sein (vgl. Abbildung 1.6). Hier zeigt sich, dass insbesondere Subventionen der Kinderbetreuung und steuerliche Anreize relativ wirksame Instrumente darstellen<sup>4</sup>, wohingegen direkte Zahlungen für Kinder (Kindergeld) empirisch eine negative Auswirkung auf die Erwerbsbeteiligung von Frauen haben (Jaumotte, 2003).

Kinderbetreuungsangebote sind eine notwendige Voraussetzung, damit beide Eltern erwerbstätig sein können. Sind aber keine Arbeitsplätze

<sup>4</sup>Die Wirksamkeit der Subventionen nimmt mit dem Qualifikationsniveau der Frauen ab.

vorhanden oder finden Frauen keine gleichberechtigten Entwicklungschancen am Arbeitsplatz vor, dann verpuffen die besten Betreuungsangebote wirkungslos. Dies ist besonders in den neuen Ländern einschließlich Sachsens feststellbar, wo die Abwanderung von jungen und qualifizierten Frauen in Regionen mit besseren Arbeitsmarktbedingungen ein wichtiger Trend ist.

### **Fiskalische Aspekte der Familienpolitik**

Neben der Fertilitätsrate und dem Erwerbsverhalten hat Kinderreichtum oder -armut einer Gesellschaft immer auch eine fiskalische Komponente, die nicht übersehen werden darf und die auch diejenigen betrifft, die selbst keine Kinder haben. Die Familie ist eine ökonomische Institution, die primärer Träger der Verantwortung und der Kosten für die Erziehung von Kindern in der Gesellschaft ist. Unter den Bedingungen des heutigen Steuer- und Sozialsystems erzeugt ein heute geborenes Kind im Durchschnitt einen positiven fiskalischen Effekt für den Rest der Gesellschaft von 77 Tsd. € (Werding & Hofmann, 2005). Das heißt, dass Staat und Gesellschaft deutlich über den Lebenslauf des Kindes von dessen Existenz profitieren. Diese Bilanz hängt natürlich eng mit den umlagefinanzierten Sozialsystemen zusammen. Damit einher geht eine Umverteilung von jungen Generationen zu älteren Generationen und von Kinderreichen zu Kinderlosen und Kinderarmen. Diese Umverteilung wird durch die wachsende explizite und implizite Staatsverschuldung noch verschärft, da die Schulden von kommenden und kleiner werdenden Generationen bedient werden müssen und sich bei schrumpfender Bevölkerung auf immer weniger Schultern verteilen.

### **Ehrenamt und Gesellschaft**

Der demografische Wandel tritt in einer Zeit in Sachsen auf, in der gleichzeitig die Rolle des Staates hinterfragt und neu definiert wird. In vielen Bereichen ist der Staat an seiner finanziellen Leistungsgrenze angelangt, so dass gesellschaftliche Herausforderungen nicht mehr mit einer weiteren Ausdehnung staatlicher Budgets gelöst werden können. Hier wird der Ruf nach dezentralen Lösungen durch private Initiativen laut. Gerade im ländlichen Raum werden zahlreiche soziokulturelle Leistungen traditionell durch freiwillige Aktivitäten (Sportvereine, Freiwillige Feuerwehr, Kirchenchor etc.) erbracht und getragen. Die demografisch bedingten Änderungen in der Bevölkerungsdichte und Altersstruktur wie auch die – ebenfalls demografisch bedingten – Distanzen, die Berufspendler täglich im Durchschnitt zurücklegen, und die damit zusammenhängende starke zeitliche Belastung durch den Beruf haben in einigen Räumen Sachsens gravierende Auswirkungen auf die Aufrechterhaltung

solcher ehrenamtlicher Leistungen und zwingen dazu, neue Wege zu gehen, wenn ein gewisses Angebotsniveau erhalten bleiben soll.

## 1.3 Raumentwicklung und technische Infrastruktur

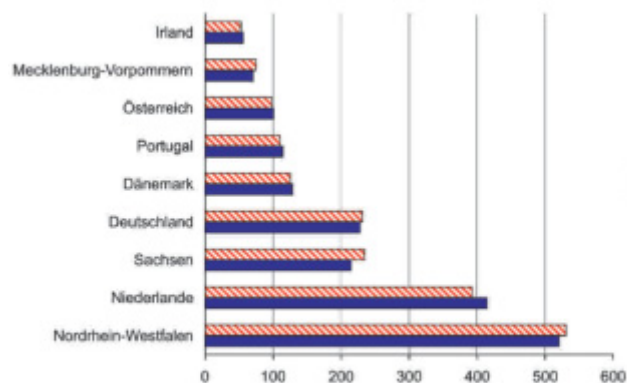
### Bevölkerungs- und Siedlungsdichte nehmen ab

Von 1992 bis 2002 ist die Bevölkerungsdichte um etwa 6 % zurückgegangen, bis zum Jahr 2020 wird sie um deutlich mehr als 10 % zurückgehen (vgl. Abbildung 1.8).

Die eigentliche Stellgröße für Raumentwicklung und technische Infrastruktur ist die Siedlungsdichte, d. h. die Anzahl der Einwohner pro Siedlungs- und Verkehrsfläche. Hier ist die Abnahme noch ausgeprägter als bei der Bevölkerungsdichte (Müller & Siedentop, 2004). Seit 1990 ist sie im Freistaat um etwa 20 % zurückgegangen, liegt allerdings noch etwas höher als in den meisten anderen Ländern und als der westdeutsche Durchschnittswert. Bei einem angenommenen durchschnittlichen Flächenverbrauch von zwei bis fünf Hektar pro Tag geht die Siedlungsdichte in Sachsen bis zum Jahr 2020 um weitere 20 bis 25 % zurück (vgl. Abbildung 1.8).

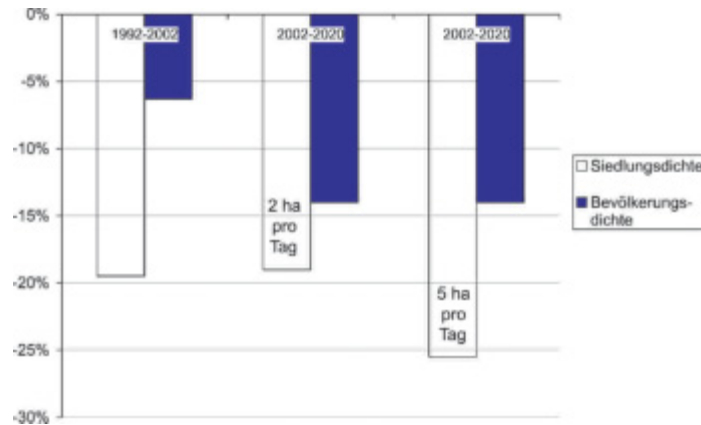
Dennoch wird Sachsen auch im Jahr 2020 immer noch dichter besiedelt sein, als dies jetzt schon viele Regionen in Deutschland und Europa sind (vgl.

**Abbildung 1.7:** Entwicklung der Bevölkerungsdichte (Einwohner pro km<sup>2</sup>) im internationalen Vergleich.



Quelle: Eurostat, Bertelsmann Stiftung, Berechnungen des ifo-Instituts.

**Abbildung 1.8:** Veränderung der Bevölkerungs- und Siedlungsdichte in Sachsen seit 1992 und Szenarien der Entwicklung bis 2020.



Erläuterung: Das Szenario 2002-2020 ermittelt die Veränderung der Siedlungsdichte in Sachsen unter den alternativen Annahmen, dass pro Tag zwei bzw. fünf Hektar Siedlungsfläche neu in Anspruch genommen werden. Quelle: Statistisches Landesamt des Freistaates Sachsen, Berechnungen des Leibniz-Instituts für ökologische Raumentwicklung.

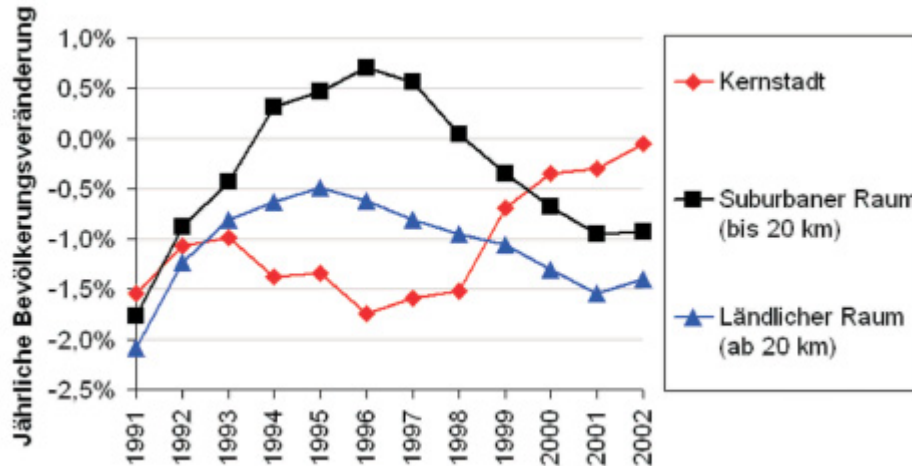
Abbildung 1.7). Von einer entleerten Region kann also keineswegs die Rede sein. Das Problem des demografischen Wandels liegt in Sachsen weniger in der geringen Dichte der Besiedlung als vielmehr in der raschen Abnahme und räumlich ungleichen Verteilung der Besiedlungsdichte.

### Unterschiede innerhalb Sachsens werden immer deutlicher

In fast allen Regionen Sachsens kommt es zu einem deutlichen Bevölkerungsrückgang. Jedoch trifft der demografische Wandel – insbesondere die Schrumpfung – nicht alle Regionen und Gemeinden gleichermaßen. Eine Schrumpfung von weniger als 10 % bis zum Jahr 2020 ist in keinem sächsischen Landkreis zu erwarten, zwei Stadtregionen in Sachsen (Dresden und Leipzig) werden voraussichtlich ihre Bevölkerungszahl bis ins Jahr 2020 halten können. Eine sehr starke Schrumpfung mit Bevölkerungsverlusten von durchschnittlich mehr als 1 % pro Jahr wird hingegen für Teile Ostsachsens (entlang der Lausitzer Neiße) und Südwestsachsen prognostiziert. Wird unterstellt, dass in Regionen mit starker Bevölkerungsabnahme vorhandene Abwanderungstendenzen beschleunigt werden, kann dies zu einer Verschärfung der räumlichen Disparitäten, etwa zwischen den städtischen Zentren und den peripheren Regionen, führen (vgl. Abbildung 1.2).



**Abbildung 1.9:** Jährliche Bevölkerungsveränderung in Kernstädten sowie im suburbanen und ländlichen Raum in Sachsen, 1991-2002.



Erläuterung: Als „suburban“ wird hier aus methodischen Gründen der Raum bezeichnet, der von Gemeinden innerhalb eines 20-km-Radius um die Kernstädte gebildet wird. Die Gemeinden, die weiter als 20 km von den Kernstädten entfernt liegen, werden hier vereinfachend als „ländlicher Raum“ bezeichnet. Quelle: Statistisches Landesamt des Freistaates Sachsen, Berechnungen des Leibniz-Instituts für ökologische Raumentwicklung.

### Schrumpfung und Wachstum bestehen eng nebeneinander

Sachsen hat im Vergleich zu anderen Bundesländern raumstrukturell verhältnismäßig gute Vorbedingungen, die die Bewältigung der Folgen des demografischen Wandels erleichtern. Besser scheinen jene Städte für die Bewältigung des demografischen Wandels gerüstet zu sein, die wirtschaftliche Wachstumskerne mit urbanen Lebens- und landschaftlichen Umgebungsqualitäten verbinden, durch gute Ausbildungsstätten auf eine Quelle der Zuwanderung von jungen Stadtbewohnern zählen und sich als touristische Ziele im Städtewettbewerb behaupten können. Dennoch wird der Schrumpfungstrend in Sachsen insbesondere zahlreiche Mittel- und Kleinstädte und Städte, die in der DDR besondere Entwicklungsfunktionen übernommen hatten, sowie ländlich-periphere Regionen betreffen.

Es gibt Anzeichen dafür, dass sich die Kernstädte der großen Oberzentren stabilisieren, während die Suburbanisierungsringe um die Großstädte an Attraktivität verlieren (vgl. Abbildung 1.9). In den letzten Jahren hat sich aber auch in einigen wirtschaftlich starken Zentren außerhalb der Verdichtungsräume Sachsens die Bevölkerungsentwicklung stabilisiert (vgl. Tabelle 1.2). Der Schrumpfungstrend in den ländlich-peripheren Räumen hält dagegen an. An dieser Situation kann auch die Bereitstellung von billigem Bauland durch

**Tabelle 1.2:** Bevölkerungsentwicklung in den Städten über 30.000 Einwohner, 2002-2005.

Stadt	31.12.2002	31.12.2005	Veränderung gegenüber 2002 (absolut)	Veränderung gegenüber 2002 (in %)
Leipzig	494.795	502.651	7.856	1,6
Dresden	480.228	495.181	14.953	3,1
Chemnitz	252.618	246.587	-6.031	-2,4
Zwickau	100.892	97.832	-3.060	-3,0
Plauen	70.534	68.892	-1.642	-2,3
Görlitz	59.284	57.629	-1.655	-2,8
Hoyerswerda	46.381	42.607	-3.774	-8,1
Freiberg	44.533	43.305	-1.228	-2,8
Bautzen	42.333	42.150	-183	-0,4
Pirna	40.853	40.110	-743	-1,8
Freital	39.567	39.181	-386	-1,0
Riesa	37.970	36.561	-1.409	-3,7
Radebeul	32.406	33.128	722	2,2

Quelle: Statistisches Landesamt des Freistaates Sachsen.

die Gemeinden nichts ändern. Im Ergebnis entsteht ein Nebeneinander von wachsenden, stagnierenden und schrumpfenden Gemeinden (Müller & Siedentop, 2004).

Auch innerhalb der Städte sind unterschiedliche Entwicklungen wahrscheinlich. Sogar „erfolgreiche“ stabile Städte und Stadtregionen sind auf der Stadtteilebene nicht frei von Stagnation und Schrumpfung, sondern durch ein Nebeneinander von Niedergang und Revitalisierung gekennzeichnet. Attraktive Innenstadtlagen und Stadtteile mit gutem Entwicklungspotenzial können eine Re-Urbanisierung erleben, während in anderen Quartieren die Bevölkerungsdichte sinkt.

### **Gleichwertige Lebensverhältnisse sind in Frage gestellt**

Die Sicherung gleichwertiger Lebensverhältnisse, eines der Oberziele der Landesentwicklungspolitik, wird durch die ungleichen Entwicklungsbedingungen immer schwieriger. Es gilt einerseits, die Ausdünnung im ländlich-peripheren Raum zu bewältigen, und andererseits, die Städte als Zentren des Gemeinbedarfs und „Motoren des Wandels“ aufrecht zu erhalten. Bisherige Zentren und ihre Funktionen werden durch die demografischen Veränderungen in Frage gestellt. Die Einzugsbereiche von zentralörtlichen Einrichtungen – wie

Bildungs- oder Kultureinrichtungen oder Einrichtungen der Gesundheitsvorsorge – verändern sich.

Darüber hinaus gerät die flächendeckende Versorgung mit öffentlichem Nahverkehr unter Druck. Die Wirtschaftlichkeit wird in vielen, insbesondere ländlich-peripheren Regionen immer schwerer aufrecht zu erhalten sein. Die abnehmende Siedlungsdichte sowie die Auflockerung der Siedlungsstruktur verändern die Verkehrsnachfrage sowohl räumlich wie zeitlich. Eine Folge sind längere Wege, die zunehmend schlechter durch konventionelle Formen des ÖPNV bedient werden können. Die Bedienungsstandards werden sinken. Der Individualverkehr wird zunehmend wichtiger.

Die Unterschiede zwischen Städten und Gemeinden in Sachsen bezüglich der Bereitstellung öffentlicher und privater Güter und Dienstleistungen werden weiterhin zunehmen. Flächendeckend trägt die Schrumpfung je nach Ausmaß und lokaler Ausprägung zu Wohnungsleerstand und Flächenüberhang, zu unterausgelasteten Infrastrukturen sowie zu Wertverfall von Grundstücken und Gebäuden bei. Funktionalität, Wirtschaftlichkeit und Attraktivität von Städten und Gemeinden sind gefährdet.

### **Flächennutzungskonflikte bleiben bestehen**

Gegenüber den 90er Jahren ist die Neuinanspruchnahme von Flächen für Siedlungs- und Verkehrszwecke stark gesunken. Wurden zwischen 1996 und 2000 noch rund acht Hektar pro Tag in Anspruch genommen, so waren es in den Jahren 2001 und 2002 nur noch zwei bzw. 1,4 Hektar pro Tag. Dennoch wird dieses Niveau voraussichtlich in den kommenden Jahren gehalten bzw. in den wirtschaftlich starken Teilräumen des Freistaates sogar steigen (vgl. Abbildung 1.8). Entscheidend ist hierfür das Angebotsverhalten der Kommunen, denn letztlich sind sie es, die über den Umfang von Baulandangeboten bisher nicht baulich genutzter Flächen entscheiden.

Flächennutzungskonflikte zwischen Siedlungs- und Freiraumentwicklung bleiben also auch unter Schrumpfungsbedingungen bestehen. Hinsichtlich der Entwicklung in ländlichen Räumen wird die einfache Faustformel „weniger Einwohner = mehr Flächen für Natur(schutz)“ nicht per se zutreffen (Heiland, Regener & Stutzriemer, 2005). Hier gibt es eine Vielzahl offener Fragen, die unterschiedliche Szenarien ermöglichen. Dabei spielt insbesondere die Entwicklung in der Landwirtschaft eine Rolle. Eine Intensivierung der Landwirtschaft in dafür natürlich begünstigten Gebieten kann dort zum Rückgang naturnaher Flächen führen und sich negativ auf Natur und Landschaft auswirken. Gleichwohl ist generell mit einer Zunahme an naturnahen Flächen und Wald zu rechnen.

### **Technische Infrastruktur wird teurer**

Infrastrukturen sind ein lokales Angebot mit lokaler Nachfrage, so dass vor allem die Bevölkerungsschrumpfung und der Rückgang der Siedlungsdichte von Bedeutung sind. So haben auch kleinräumige Bevölkerungsbewegungen (z. B. Suburbanisierung) großen Einfluss. Sie führen auch ohne regionale Bevölkerungsschrumpfung in der Regel in Wegzugsräumen zu ungenutzten Infrastrukturen, während in Zuzugsräumen neue Infrastrukturen errichtet bzw. vorhandene erweitert werden müssen.

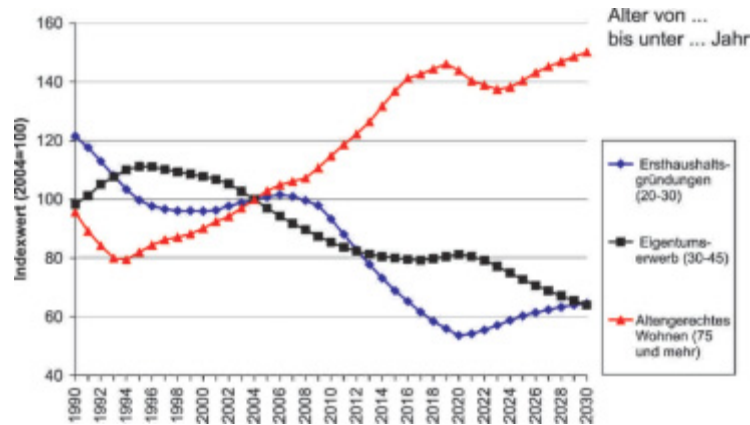
Bei einigen technischen Infrastrukturen gibt es bei unzureichender Auslastung technische Probleme. Schrumpfung und massiver Wohnungsleerstand, ob in Altbauquartieren, Plattensiedlungen oder in den Dörfern, erfordern daher zusätzliche Maßnahmen im technischen Infrastrukturbereich. Dadurch steigen die Betriebskosten und indirekt die (Nutzer-)Gebühren pro Einwohner in diesen Gebieten – nicht nur durch die Umlegung der Fixkosten auf weniger Köpfe, sondern auch durch echten Zusatzaufwand im Betrieb und eventuell im Rückbau (Koziol, 2004) (vgl. Box 1.1). Um die Aufrechterhaltung einer Infrastrukturver- und -entsorgung zu angemessenen Preisen auch in Zukunft zu gewährleisten, sind neue, zum Teil dezentrale Wege zu beschreiben. Hierzu bedarf es eines intensiven Dialogs zwischen allen Beteiligten, u. a. dem Staat und den Ver- und Entsorgern.

### **Wohnungsleerstand bleibt Herausforderung**

Die Leerstandsquote in Sachsen beträgt gegenwärtig 17 %. Auch weiterhin ist mit hohen Leerständen auf den Wohnungsmärkten zu rechnen. Insbesondere in den stark schrumpfenden Teilräumen Sachsens wird die Mittelausstattung des Programms Stadtumbau Ost voraussichtlich nicht ausreichen, um das Überangebot auf den Wohnungsmärkten abzubauen (vgl. Rechnungshof des Freistaates Sachsen, 2005). Vielerorts sind die Immobilienpreise stark gesunken. Niedrige Wiederverkaufswerte von Immobilien zeugen davon, dass es in den letzten Jahren in vielen Teilen Sachsens zu einer „Vernichtung“ von Vermögenswerten gekommen ist. Dies schränkt nicht zuletzt auch die Flexibilität der „Stadtflüchtlinge“ der 90er Jahre im Hinblick auf eine Rückwanderung in die Städte ein.

Die einzelnen Wohnungsmarktsegmente sind außerdem von den Veränderungen hinsichtlich der Altersstruktur betroffen. Das Potenzial an Ersthaushaltsgründungen und an bisher typischen Eigentumserwerbern (30-40 Jahre) wird stark zurückgehen, während das Potenzial für altengerechtes Wohnen an Bedeutung gewinnt (vgl. Abbildung 1.10).

**Abbildung 1.10:** Demografisches Potenzial wichtiger Nachfragegruppen am Wohnungsmarkt in Sachsen, 1990-2030.



Quelle: 10. koordinierte Bevölkerungsvorausberechnung des Bundes, Berechnungen des Leibniz-Instituts für ökologische Raumentwicklung.

### Nachhaltige Raumentwicklung bleibt als Leitvorstellung unverzichtbar

Ziel einer nachhaltigen Raumentwicklung ist es, die sozialen und wirtschaftlichen Ansprüche an den Raum mit seinen ökologischen Funktionen in Einklang zu bringen und zu einer dauerhaften, großräumig ausgewogenen Ordnung zu führen. Nachhaltige Raumentwicklung ist damit nicht nur auf langfristig tragfähige Strukturen gerichtet, sondern zielt explizit auch auf die Integration ökonomischer, sozialer und ökologischer Belange ab. Dies ist aufgrund der oben beschriebenen Faktoren immer schwieriger zu gewährleisten. Nachhaltige Raumentwicklung gerät damit in Gefahr. Zukünftige Generationen werden vor kaum zu bewältigende Belastungen gestellt, wenn Raumentwicklung und technische Infrastruktur nicht frühzeitig an zukünftige Anforderungen angepasst werden. Das aktuelle Leitbild der Landesentwicklung, dem zufolge der Freistaat Sachsen als attraktiver Lebens-, Kultur- und Wirtschaftsraum in einem zusammenwachsenden Europa modern und zukunftsfähig weiter gestaltet werden soll, wird den Anforderungen des demografischen Wandels noch nicht ausreichend gerecht. Nachhaltige Raumentwicklung bleibt eine unverzichtbare Richtschnur für die Suche nach Lösungsansätzen im Umgang mit den Folgen des demografischen Wandels in Sachsen.

**Box 1.1***Trinkwasserversorgung*

„Die Wasserversorgung wird üblicherweise für eine Vollbelegung der Gebiete und einen auf 20 Jahre prognostizierten spezifischen Wasserbedarf ausgelegt. Mit der Ausdünnung der Versorgungsgebiete sinkt die Anzahl der Verbraucher. Deren spezifischer Verbrauch ist ebenfalls gesunken. Bis in die 80er Jahre des vergangenen Jahrhunderts ging man von einem steigenden Wasserverbrauch aus. Auch internationale Vergleichswerte deuteten darauf hin, dass der Pro-Kopf-Wasserverbrauch weiter steigen würde. Bedarfswerte von 150 bis 200 Liter pro Einwohner und Tag für den Wasserverbrauch von Haushalten und Kleingewerbe erschienen durchaus realistisch. Verbrauchswerte in dieser Größenordnung sind in manchen Stadtteilen auch tatsächlich gemessen worden. Seit Anfang der 90er Jahre sinkt jedoch der häusliche Wasserverbrauch in Deutschland. In der DDR hatte er kurz vor der Wende einen Spitzenwert von durchschnittlich 150 Litern pro Einwohner und Tag erreicht. Heute liegt er in Ostdeutschland unter 100 Litern, in ländlichen Gebieten bei etwa 80 Litern. Bei einer Halbierung der Kundendichte und einem Rückgang des spezifischen Verbrauchs um ein Drittel sinkt der Trinkwasserverbrauch auf ein Drittel des ursprünglichen Bemessungswertes.

Weniger Nachfrage führt automatisch zu längeren Aufenthaltszeiten des Trinkwassers im bestehenden Netz. Dies bedeutet eine erhöhte Gefahr der Wiederverkeimung des Wassers und Inkrustierung bei nicht ausgekleideten metallischen Rohren. Zur Sicherung der Trinkwasserqualität müssen die Leitungen häufiger gespült und gewartet werden“ (Herz und Marschke, 2005, S. 101).

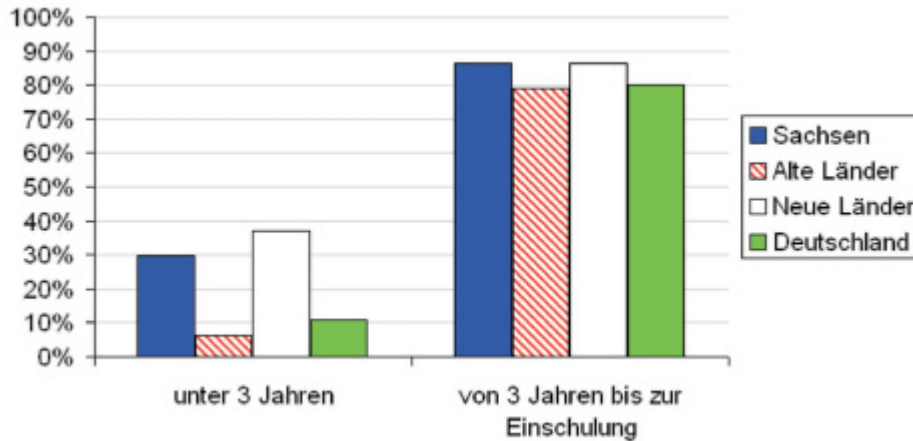
*Zahlenbeispiel: Neue Wohngebiete der DDR in den 70er und 80er Jahren*

Systemauslegung für Vollbelegung mit vier Personen pro Wohnung und Bedarfswert von 200 Litern pro Einwohner und Tag	→ 100 %
Vollbelegung mit durchschnittlich zwei Personen pro Wohnung und Bedarfswert von 100 Litern pro Einwohner und Tag	→ 25 %
Zusätzlich: Wohnungsleerstand 20 %	→ 20 %
Leckageverluste 20 %	→ 25 %

Die Folgen sind:

- 4-5fache Aufenthaltsdauer des Trinkwassers im überalterten Rohrnetz
- Verstärkte Verkeimung erfordert häufigeres Spülen
- Chemische Reaktionen mit der Rohrwand, Innenkorrosion
- Verkürzung der Nutzungsdauer der Rohrleitungen

**Abbildung 1.11:** Anteil der Kinder in Kinderkrippe oder Kindergarten, 2004.



Quelle: Statistisches Bundesamt, Mikrozensus 2005.

## 1.4 Bildung

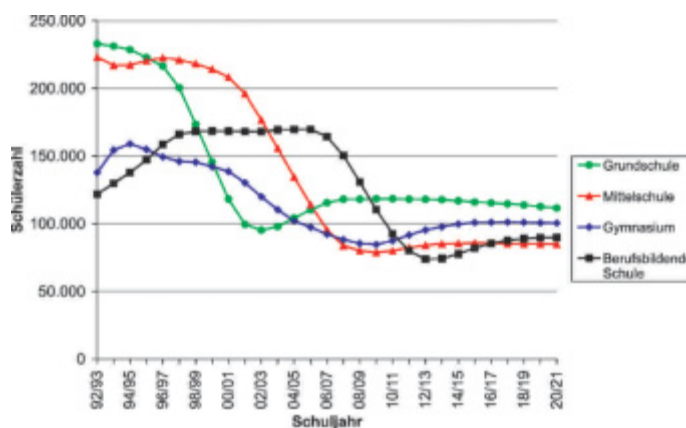
### Gutes Angebot an Kinderbetreuungseinrichtungen in Sachsen

Das Betreuungsangebot an Kindertagesstätten liegt in Sachsen deutlich über dem Bundesdurchschnitt (vgl. Abbildung 1.11). Die auf die alten Länder bezogene Kritik, dass Kinderbetreuung weder hinsichtlich der Anzahl der Betreuungsplätze noch hinsichtlich der zeitlichen Dauer der Betreuung in ausreichendem Maß zur Verfügung steht, trifft in Sachsen im Regelfall nicht zu.

### Sinkende Schülerzahlen

Aufgrund des Geburtenrückgangs mussten bereits in den vergangenen Jahren zahlreiche Schulen, vor allem Grund- und Mittelschulen, geschlossen werden. Dieser Prozess ist im Wesentlichen mit Ausnahme der berufsbildenden Schulen abgeschlossen (vgl. Abbildung 1.12). Die Zahl der Schulabgänger, die eine Berufsausbildung aufnehmen wollen, wird sich von 1996/1997 bis 2011/2012 halbieren. Die Bewerberzahl für berufliche Ausbildung wird aufgrund der hohen Abbrecherquote (ca. 25 %) jedoch nicht im selben Maße zurückgehen, da die Abbrecher in der Regel mehrfach eine Ausbildung beginnen, sich also erneut bewerben. So war z. B. im Jahr 2005 (30.09.05) fast die Hälfte der Bewerber für Berufsausbildungsstellen Altbewerber. Der Entspannungseffekt für den betrieblichen Ausbildungsmarkt wird sich folglich zeitlich verzögern.

Abbildung 1.12: Schülerzahlen nach Schultyp, 1995-2020.



Quellen: Statistisches Landesamt des Freistaates Sachsen, Schülerprognose des SMK.

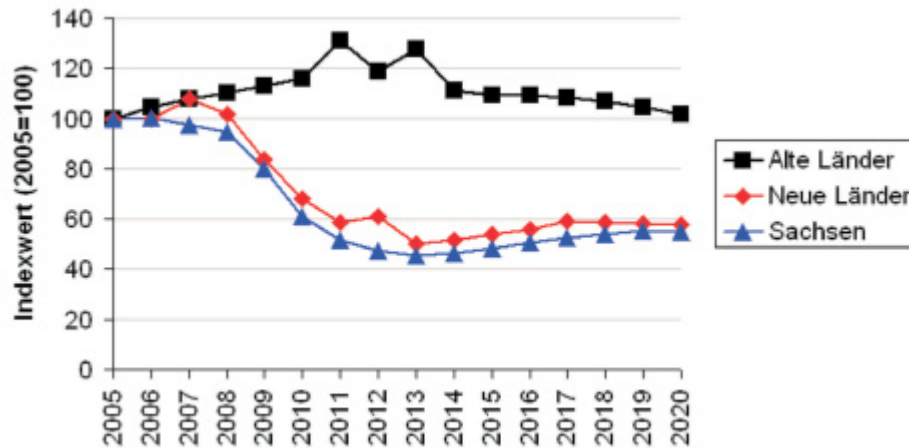
Spürbare Engpässe könnten dagegen im Arbeitsmarkt der hoch qualifizierten Arbeitskräfte mit akademischer Ausbildung und der höher qualifizierten Ausbildungsberufe entstehen. Umso mehr wird es deshalb auf bessere Bildungsergebnisse ankommen, denn leistungsfähige und effiziente Bildungsstrukturen (Wößmann, 2005) sind zur Wahrung von Entwicklungschancen unabdingbar (vgl. Abschnitt 1.5).

### Rückläufige duale Ausbildung

In den letzten Jahren sind die traditionellen Strukturen der dualen Ausbildung an ihre Grenzen gestoßen. Wachsende Anteile der Ausbildungsbewerber konnten nicht mehr in das duale System aufgenommen werden und das Angebot an subsidiären, aus Fördermitteln finanzierten Maßnahmen wuchs stark an. Der Rückgang des Anteils der dualen Ausbildung von 75 % im Schuljahr 1992/1993 auf rund 50 % im Schuljahr 2004/2005 und der Anstieg der Schülerzahlen in den sächsischen Berufsfachschulen von ca. 8.000 im Schuljahr 1992/1993 auf über 42.000 im Schuljahr 2005/2006 zeigen dies ebenso deutlich wie die steigenden Teilnehmerzahlen in berufsvorbereitenden Maßnahmen und in der Einstiegsqualifizierung (EQJ).

Ein wichtiger Grund für die rückläufigen Zahlen in der dualen Ausbildung sind die gestiegenen Kosten der Ausbildung aus der Sicht der Betriebe. Die Ausbildungsvergütungen sind in den 90er Jahren auf Bundesebene deutlich schneller gestiegen als die Tariflöhne und -gehälter. Zugleich ging die Zahl



**Abbildung 1.13:** Studienberechtigte in Sachsen, 2005-2020.

Erläuterung: Schulabsolventen mit Hochschul- und Fachhochschulreife (2005 = 100), West 2005: 303.000, Ost 2005: 84.000. Quelle: KMK, Prognose der Studienanfänger, Studierenden und Hochschulabsolventen bis 2020, Dokument Nr. 176.

der Arbeitsstunden, die ein Auszubildender am betrieblichen Arbeitsplatz verbringt, zurück (Wößmann, 2004).

### Zahl der sächsischen Studienanfänger geht zurück

Bundesweit wird die Zahl der Studienberechtigten in den nächsten 20 Jahren noch einmal ansteigen. Prognostiziert werden bis zu 30 % mehr Studierende, das bedeutet einen Anstieg um 0,7 Mio. auf 2,8 Mio. Studierende. Nach Schätzungen der Kultusministerkonferenz wird sich in Sachsen dagegen die Zahl der hochschulzugangsberechtigten Schulabsolventen zwischen den Jahren 2004 (20.900) und 2014 (9.900) mehr als halbieren (vgl. Abbildung 1.13). Die Berufs- und Studienorientierung der Schülerinnen und Schüler für zukunftsorientierte, insbesondere technische Berufe und Studienrichtungen wird an Bedeutung gewinnen müssen, um den Fachkräftebedarf bei insgesamt sinkenden Jahrgangsstärken in Sachsen zu decken.

Weltweit ist eine Differenzierung der Hochschullandschaft zu beobachten, welche drei Typen von Hochschulen erkennen lässt:

1. Eine vergleichsweise kleine Gruppe von Spitzenhochschulen, die in der gesamten Breite ihrer Fächer erfolgreich am globalen Wettbewerb teilnehmen werden. Der demografische Wandel wird für diese Hochschulen zwar wissenschaftlich und gesellschaftlich ein wichtiges Thema sein, aber auf ihre Wettbewerbsfähigkeit und ihre Fähigkeit zur weltweiten

Attraktion hervorragender Studierender und Wissenschaftler keinen signifikanten Einfluss haben.

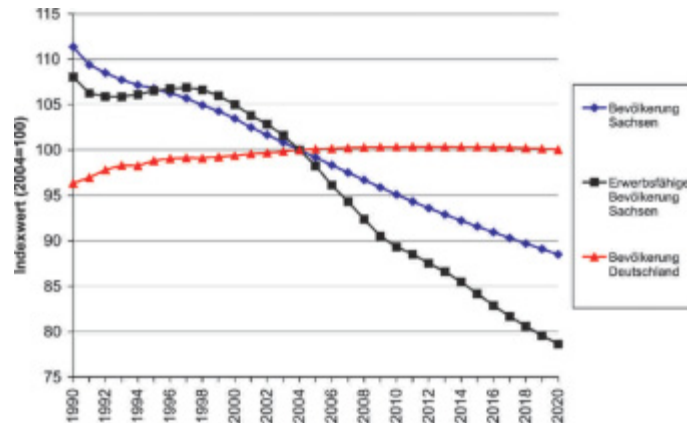
2. Eine größere Gruppe von Hochschulen mit primär nationaler Bedeutung, die in bestimmten Bereichen internationale Strahlkraft entwickeln können. Überregionale Gewinnung von Studierenden findet hier durch die anerkannt gute Qualität ihrer Studienangebote und durch spezifische Profilvermerkmale statt.
3. Das Gros der Hochschulen, das vorrangig als Ausbildungsstätte mit regionaler Bedeutung arbeiten wird. Überregionale Gewinnung von Studierenden findet hier primär durch besonders spezialisierte Studienangebote und durch spezifische Profilvermerkmale statt. Die Anpassungserfordernisse sind hier am höchsten.

Diese Differenzierung sollte nicht vorschnell zu einer externen Klassifizierung und der Verordnung von Handlungsmodellen und -strategien führen, denn die Herausbildung dieser Hochschultypen erfolgt hauptsächlich durch den Wettbewerb.

### **Bedeutung des lebenslangen Lernens noch nicht erkannt**

Die technische Entwicklung sowie die Veränderungen politischer und gesellschaftlicher Rahmenbedingungen bringen für viele Menschen neue Herausforderungen mit sich. Die heutige Arbeitswelt erfordert dabei einen hohen Grad an Lernbereitschaft und Lernfähigkeit. Beide müssen, auch vor dem Hintergrund der Alterung der Bevölkerung, erhalten und gefördert werden. Dennoch stagniert die Teilnahmequote an der Weiterbildung in Deutschland.

Nach einer Untersuchung der Europäischen Kommission (Kailis & Pilos, 2005) nahmen im Jahr 2003 in Deutschland lediglich 41 % der 45- bis 54-Jährigen an einer Weiterbildung teil. Die nordischen Länder (Dänemark 80 %, Finnland 76 %, Schweden 71 %), aber auch Österreich (87 %) erreichen doppelt so hohe Beteiligungsquoten in der Weiterbildung. Ein ähnliches Bild zeichnen die Daten zur unternehmensinternen Weiterbildung. Auch wenn die letzten Zahlen der Europäischen Kommission hierzu noch aus dem Jahr 1999 stammen (Europäische Kommission, 2002), ist klar, dass der Anteil der Unternehmen, die von sich aus Weiterbildungskurse durchführen, in Deutschland (67 %) deutlich niedriger liegt als etwa in Dänemark (88 %) und Frankreich (71 %). Der Anteil der Weiterbildungskosten (direkte Kosten und Personalausfallkosten) an den gesamten Arbeitskosten lag in Deutschland mit 1,5 % fast einen Prozentpunkt unter dem EU-Durchschnitt (EU 15: 2,3 %) und weit unter dem von Dänemark (3 %).

**Abbildung 1.14:** Erwerbspersonenpotenzial, 1990-2020.

Erläuterung: Erwerbsfähige Bevölkerung = Bevölkerung im Alter von 15 bis unter 65 Jahre. Quelle: 10. koordinierte Bevölkerungsvorausberechnung des Bundes, Statistisches Bundesamt; 3. regionalisierte Bevölkerungsprognose für den Freistaat Sachsen, Statistisches Landesamt des Freistaates Sachsen.

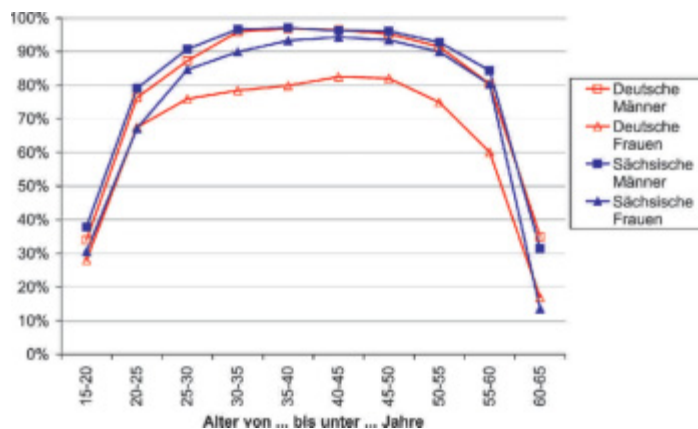
## 1.5 Wirtschaft und Arbeit

### Das Angebot an Arbeitskräften geht dramatisch zurück

Das Erwerbspersonenpotenzial (Erwerbsfähige im Alter von 15 bis 65 Jahren) in Sachsen wird zwischen 2004 und 2020 um rund 22 % und damit deutlich stärker als die Bevölkerung insgesamt (−12 %) zurückgehen (vgl. Abbildung 1.14). Die Folge ist nicht nur eine Schrumpfung des Arbeitsangebots, sondern auch eine Verschlechterung des Verhältnisses von Erwerbstätigen zu Nichterwerbstätigen. Unter ansonsten gleichen Bedingungen führt dies wegen der zusätzlichen Belastung der öffentlichen Haushalte zu einer ungünstigeren Bilanz für das Wirtschaftswachstum.

Wenn sich die altersspezifische Erwerbsbeteiligung (vgl. Abbildung 1.15) nicht ändert, sinkt das Arbeitsangebot prozentual sogar stärker als die erwerbsfähige Bevölkerung. Denn ein immer größerer Teil der Bevölkerung erreicht ein Alter, bei dem – unter anderem wegen Frühverrentungen – die Erwerbsquoten absinken.

Dennoch findet kein „automatischer“ Abbau der hohen Arbeitslosigkeit statt. Bei den Geringqualifizierten wird sich durch den Bevölkerungsrückgang die hohe Arbeitslosigkeit nicht wesentlich reduzieren, während es in Teilarbeitsmärkten zu einem Arbeitskräftemangel kommen wird (Dittrich et al., 2004). Bereits jetzt sind Hochqualifizierte in vielen Bereichen knapp. Die

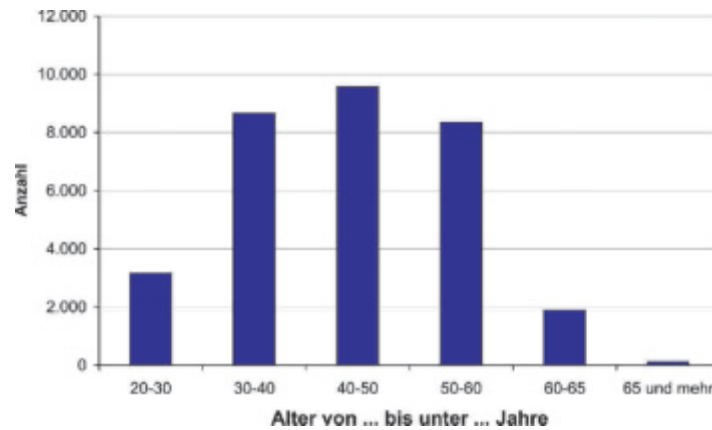
**Abbildung 1.15:** Altersspezifische Erwerbsbeteiligung, 2002.

Quelle: Statistisches Landesamt des Freistaates Sachsen, Statistisches Bundesamt.

Anzahl 18- bis 25-Jähriger wird sich bis 2020 nahezu halbieren, ohne Gegenmaßnahmen gehen die Absolventenzahlen in der Berufsausbildung und an den Hochschulen drastisch zurück. Mittel- bis langfristig kann auch die derzeit noch zu verzeichnende Zuwanderung von Studienanfängern aus anderen Ländern keinen Ausgleich schaffen, da ein großer Teil von ihnen aus Ländern mit ähnlichen demografischen Problemen stammen wird. Bereits ab 2010 wird die Zahl der Berufseinsteiger die Zahl der Berufsaustritte nicht mehr kompensieren können. Die Folge ist, dass verfügbare Qualifikationen knapper und damit vermutlich auch teurer werden, was sich ohne gegensteuernde Maßnahmen negativ auf die Attraktivität des Standortes Sachsen auswirken kann (vgl. Abschnitt 1.4).

### **Innovationsfähigkeit und Gründungsdynamik sind tendenziell gefährdet**

Von Ausnahmen abgesehen verfügen die Unternehmen derzeit noch nicht über ein demografiebewusstes, langfristiges Kompetenzmanagement. Dies ist jedoch insbesondere für die sächsischen Unternehmen unabdingbar, da sie einen erheblichen „Altersbuckel“ im Bereich der mittleren und höheren Qualifikationen aufweisen. So konzentrieren sich beispielsweise Ingenieursqualifikationen zunehmend auf die Altersgruppen 50+. Die Unternehmen stehen damit in wenigen Jahren genau dann vor einem erheblichen personal- und qualifikationsbezogenen Erneuerungsbedarf, wenn ihn die Arbeitsmärkte in Sachsen am wenigsten decken können (vgl. Abbildung 1.16).

**Abbildung 1.16:** Altersverteilung bei sächsischen Ingenieuren, 2005.

Quelle: Statistisches Landesamt des Freistaates Sachsen.

Der fehlende Nachwuchs ist insbesondere für jene Wirtschaftszweige und Unternehmen eine Gefahr, die ihre Innovationskompetenz vor allem durch Fluktuation sichern. Das betrifft vor allem weite Teile des Handwerks und der kleinen und mittleren Unternehmen, in denen ältere, in Ruhestand gehende Mitarbeiter durch jüngere mit „frischem“ Technologie- und Anwendungswissen ersetzt werden. Diese Unternehmen sehen sich einem wachsenden regionalen Wettbewerb um junge Fach- und Führungskräfte ausgesetzt, der auch Auswirkungen auf die Lohn- und Arbeitskosten haben wird. Tangiert wird hiervon auch die Frage, ob in Zukunft eine ausreichende Zahl von Betriebsnachfolgern für die Betriebe vorhanden ist, deren Eigentümer altersbedingt ausscheiden.

Altersstrukturbedingt dürfte auch die Zahl der Existenzgründungen deutlich stärker zurückgehen als die Bevölkerung insgesamt, denn das Gründungsgeschehen konzentriert sich bisher auf die Altersgruppen bis zu 40 Jahren. Mit einem überproportionalen Rückgang der Existenzgründungen muss also gerechnet werden, wenn sich das Gründungsgeschehen nicht stärker auf die Über-40-Jährigen verlagert. Da Existenzgründungen ein zentraler Innovationssträger sind, kann auch das Innovationsgeschehen von diesem Altersstruktureffekt negativ beeinflusst werden.

## **Produktivität und Wachstum hängen von Weichenstellungen für mehr qualifizierte Arbeitskräfte ab**

Wie sich Schrumpfung und Alterung insgesamt auf die Produktivität und das Wachstum auswirken, ist empirisch ungesichert. Während einige Studien nahe legen, dass das Alters-Produktivitäts-Profil einen umgekehrt u-förmigen Verlauf aufweist, die Produktivität im Alter also abnimmt (Kotlikoff & Wise, 1989), konnten andere Studien keine altersspezifischen Produktivitätseffekte nachweisen (Skirbekk, 2003).

Welche Konsequenzen eine mögliche Wachstumsabschwächung auf die Struktur der regionalen Kaufkraft hat, ist ebenfalls offen. Prognosen dazu sind faktisch unmöglich, weil es demografiebedingt zu erheblichen Veränderungen des Ausgabeverhaltens kommen kann. Einerseits führt der Rückgang der Bevölkerungszahl zu lokal abnehmender Kaufkraft, andererseits führt die Alterung zu einer Nachfrageverschiebung zugunsten lokaler Güter.

Folge des Rückgangs des Erwerbspersonenpotenzials und des Alterungseffekts könnte insgesamt eine Abschwächung der Wachstumskräfte sein, wenn es der Politik nicht gelingt, rechtzeitig Weichenstellungen hin zu einer Erhöhung des qualifizierten Arbeitsangebotes vorzunehmen. Hierzu zählt auch die Frage der Zuwanderung qualifizierter bzw. qualifikationsfähiger Personen aus dem Ausland.

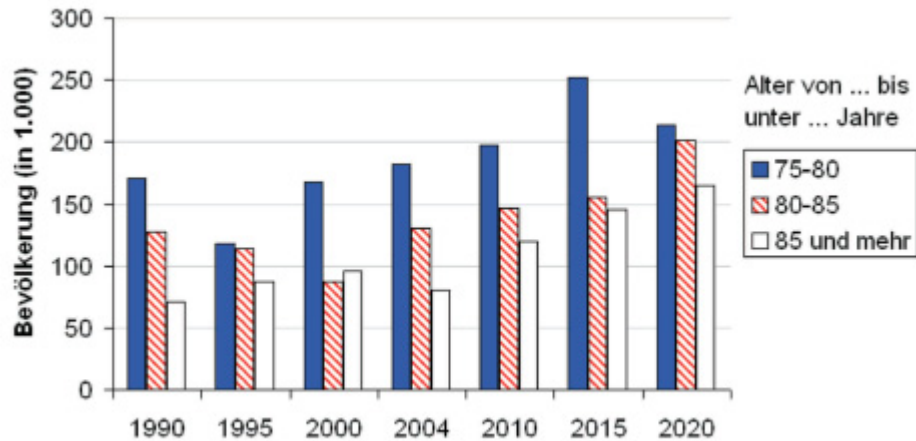
## **1.6 Gesundheit und Pflege**

### **Die Lebenserwartung steigt**

Die Alterung der Gesellschaft ist nicht ausschließlich unter dem Aspekt möglicher Belastungen zu betrachten, denn die steigende Lebenserwartung verlängert auch die aktive Lebensphase. In diesem Kontext ist es wichtig, von „Potenzialen“ des Alters sowohl für den Einzelnen als auch für die Gesellschaft zu sprechen. Unter den Potenzialen für den Einzelnen sind vor allem die zunehmenden Jahre an „aktiver Lebenserwartung“ zu nennen, die auch im Sinne einer „späten Freiheit“ gedeutet werden können. Verbesserte Gesundheit, länger andauernde Selbstständigkeit im Alltag, intellektuelle und emotionale Ressourcen sowie soziales Eingebundensein stellen bedeutende Potenziale für den Einzelnen dar.

Aufgrund der kontinuierlich zunehmenden Lebenserwartung werden Anzahl und Anteil jener Menschen, die das 65. Lebensjahr überschritten haben, bis 2020 deutlich steigen. Im Jahr 2020 wird voraussichtlich jeder dritte Sachse 65 Jahre und älter sein. Bedeutsamer für die gesundheitliche und pflegerische Versorgung ist die Bevölkerungsentwicklung jenseits des 80. Le-

Abbildung 1.17: Senioren in Sachsen, 1990-2020.



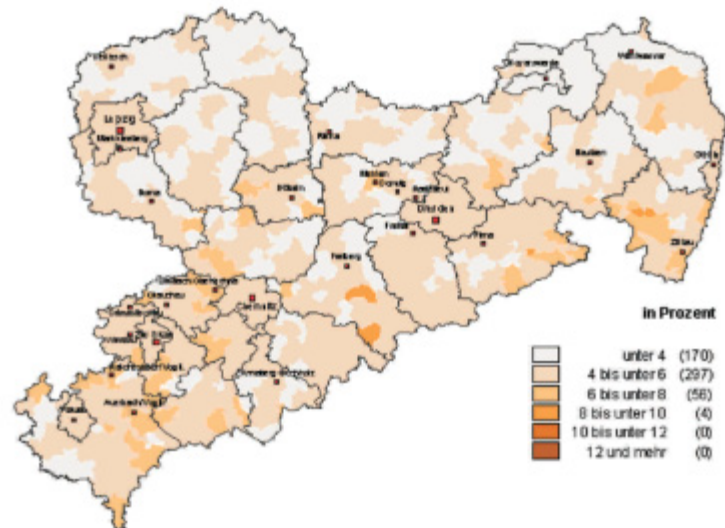
Quelle: Statistisches Landesamt des Freistaates Sachsen.

bensjahres. Im Jahr 2020 wird voraussichtlich jeder zehnte Sachse älter als 80 Jahre alt sein (vgl. Abbildung 1.17, zur regionalen Verteilung vgl. Abbildungen 1.18 und 1.19).

### Die Anforderungen an das Gesundheits- und Pflegewesen wandeln sich

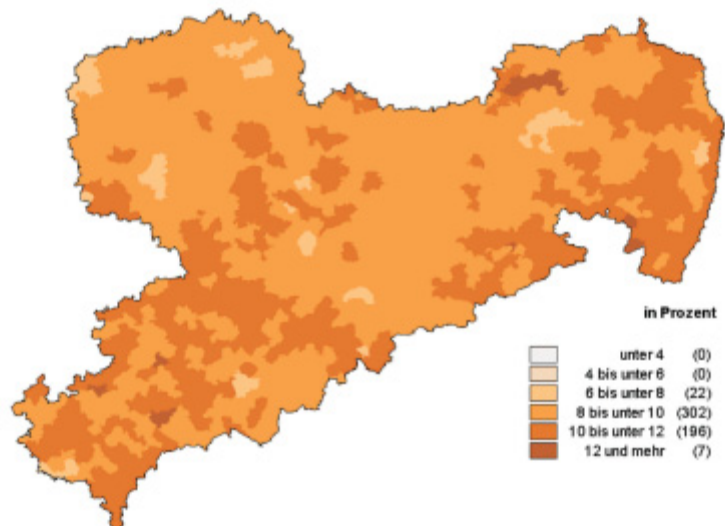
Gleichzeitig liegen Szenarien vor, die zeigen, dass die Anzahl der Behandlungsfälle in den Krankenhäusern des Freistaates Sachsen trotz Bevölkerungsrückgangs noch leicht zunehmen wird. Der Anteil der über 65-jährigen Patienten wird sich von 38 % im Jahr 2002 auf 51 % im Jahr 2020 erhöhen. Ein Drittel aller stationär behandelten Patienten wird dann 75 Jahre und älter sein. Daraus erwächst folgende Herausforderung an das Gesundheits- und Pflegewesen: Die bisherigen Leistungen im Bereich der Geriatrie und der geriatrischen Rehabilitation werden nicht mehr ausreichen. Die erhöhte Morbidität mündet ansonsten im gleichen Umfang in erhöhtem Pflegebedarf. In diesem Kontext ist besonders zu berücksichtigen, dass sich in Sachsen zahlreiche strukturschwache Regionen finden, in denen die Infrastruktur für ambulante und stationäre Pflegeeinrichtungen vergleichsweise schwach ausgeprägt ist. Hinzu kommt der Wegzug der jungen und mittleren Generation aus diesen Regionen, welcher eine deutliche Minderung der familiären Ressourcen zur Unterstützung pflegebedürftiger Menschen vor Ort zur Folge haben wird.

Abbildung 1.18: Anteil der über 80-Jährigen an der Bevölkerung, 2004.



Quelle: Statistisches Landesamt des Freistaates Sachsen.

Abbildung 1.19: Anteil der über 80-Jährigen an der Bevölkerung, 2020.



Quelle: Sächsische Staatskanzlei.



### **Medizinische Versorgung und Pflegeleistungen sind nicht effektiv vernetzt**

In empirischen Untersuchungen zur medizinisch-pflegerischen Versorgung erkrankter Menschen in Deutschland wird deutlich, dass sich zwischen den einzelnen Versorgungssegmenten vielfach Schnittstellenprobleme ergeben, die dazu beitragen, dass diagnostische, therapeutische, rehabilitative und pflegerische Leistungen der verschiedenen Segmente nicht ausreichend aufeinander abgestimmt sind. Als Beispiel lässt sich der Übergang von der klinisch stationären Akutversorgung zur klinisch rehabilitativen Versorgung nennen: Es ist oftmals zu beobachten, dass mit Eintritt des Patienten in eine Rehabilitationsklinik ein Großteil der Diagnostik, die in der Akutklinik durchgeführt wurde, nochmals geleistet werden muss, da entsprechende Befunde aus der akutmedizinischen Versorgung zu Beginn der Rehabilitation noch nicht vorliegen. Auch die Kooperation zwischen niedergelassenen Ärzten und Rehabilitationsklinik nach Abschluss der Rehabilitation ist nicht immer sichergestellt, woraus sich negative Konsequenzen für die Fortführung der Therapie im ambulanten Bereich ergeben. Schließlich ist die unzureichende Vernetzung medizinischer und pflegerischer Maßnahmen im ambulanten Kontext zu nennen – durch diesen Mangel sind medizinische Diagnostik und pflegerisches Angebot vielfach nicht ausreichend aufeinander abgestimmt, darüber hinaus sind Therapie- und Pflegemaßnahmen nicht ausreichend koordiniert. Vor dem Hintergrund der fiskalischen Auswirkungen des demografischen Wandels und der durch Änderung der Altersstruktur wachsenden Bedeutung des Pflegesektors bekommen diese kostenintensiven Fehlorganisationen ein neues Gewicht.

## **1.7 Finanzen und Verwaltung**

Die Schrumpfung der Bevölkerungszahl wird auf der Einnahmenseite des Landeshaushalts im Zeitraum von 2005 bis 2020 Ausfälle von rund 1,7 Mrd. € verursachen. Durch die abschmelzenden Transferzahlungen aus dem Solidarpaket II sinken die Einnahmen zusätzlich um rund 17 % von 15,1 Mrd. € 2005 auf 12,4 Mrd. € 2020. Unter Beachtung der wachstumsbedingten Mehreinnahmen sinken die Pro-Kopf-Einnahmen von rund 3.540 € im Jahr 2005 auf ca. 3.380 € pro Kopf im Jahr 2020.<sup>5</sup>

Die Pro-Kopf-Einnahmen der sächsischen Kommunen lagen im Jahr 2005 ca. 5 % über dem Vergleichswert der Kommunen in den finanzschwachen

---

<sup>5</sup>Diesen Angaben liegt eine jahresdurchschnittliche BIP-Wachstumsrate von 2 % zugrunde (vgl. Seitz, 2006).

Westflächenländern. Die kommunale Ebene in Sachsen wird jedoch ebenfalls von den Einnahmenverlusten infolge des Bevölkerungsrückgangs sowie der Abschmelzung der Osttransfers betroffen sein. Langfristig müssen sich die sächsischen und anderen ostdeutschen Kommunen auf eine Finanzausstattung einstellen, die je Einwohner gerechnet bei ca. 95 bis 97 % des Vergleichswertes in den finanzschwachen Westflächenländern liegt.

Welche Auswirkungen zusätzlich von der Alterung der Bevölkerung auf das Niveau der Steuereinnahmen ausgehen, ist schwer prognostizierbar. Kombiniert man die zukünftige Altersstruktur der Bevölkerung mit den heutigen altersabhängigen Steuerschuldprofilen, kommt man zu dem Schluss, dass sich das Umsatz- und Verbrauchsteueraufkommen bei heutigem Rechtsstand weitgehend proportional zum Rückgang der Bevölkerung entwickeln wird, während das Einkommensteueraufkommen aufgrund der Alterung der Gesellschaft überproportional zurückgehen wird. Das Steueraufkommen wird daher insgesamt prozentual etwas stärker zurückgehen als die Bevölkerungszahl (Seitz, 2004). Es ist bisher ungeklärt, ob sich diese Querschnittsbetrachtung auch auf die Längsschnittbetrachtung übertragen lässt, d. h. ob z. B. die 65-Jährigen im Jahr 2020 dasselbe Einkommensniveau und Konsumverhalten haben werden wie die heutigen 65-Jährigen.

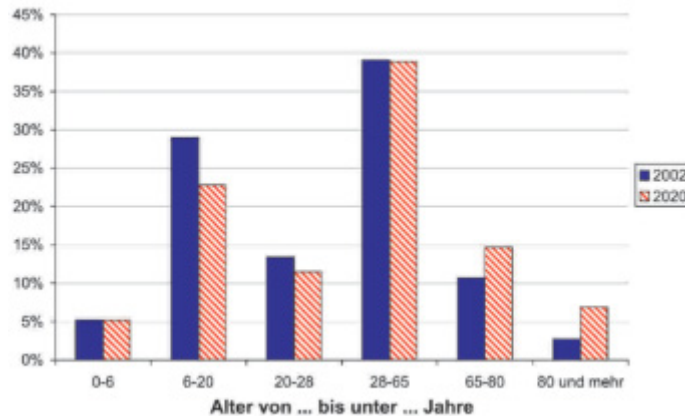
### **Die Nachfrage nach öffentlichen Leistungen verschiebt sich**

Wie sich die Nachfrage nach öffentlichen Leistungen verschieben wird, ist nicht endgültig geklärt. Typischerweise müssen Länder und Gemeinden einen großen Teil ihrer Ausgaben für Jugendliche und Alte aufwenden. Eine Veränderung der relativen Bevölkerungsanteile führt automatisch zu Schwerpunktverschiebungen in der Nachfrage nach öffentlichen Gütern. Gerade in den Bereichen schulische Bildung, öffentliche Sicherheit und Rechtsschutz dürfte die Nachfrage nach öffentlichen Gütern zurückgehen. So zeigt Abbildung 1.20, wie sich die Verteilung der laufenden Ausgaben des Landes und der Gemeinden auf die einzelnen Altersklassen zwischen 2002 und 2020 verschiebt. Der ausschließliche Grund für diese Verschiebung ist die Veränderung der Altersstruktur in der sächsischen Bevölkerung. Während gegenwärtig ca. 29 % der laufenden Ausgaben auf die Altersklasse von 6 bis unter 20 Jahren entfallen, sinkt dieser Ausgabenanteil bis zum Jahr 2020 auf ca. 23 %. Die Ausgabenanteile für die ältere Bevölkerung steigen hingegen stark an.

### **Auf der Ausgabenseite drohen Kostenremanenzen**

Auf der Ausgabenseite stehen das Problem der Kostenremanenzen sowie die Anpassung der Budgetstrukturen im Mittelpunkt. Kostenremanenzen liegen

**Abbildung 1.20:** Anteile der laufenden Ausgaben nach Altersklassen in Sachsen.



Erläuterung: Anteile der laufenden Ausgaben auf der konsolidierten Landes- und Gemeindeebene in Sachsen. Quelle: Seitz (2006).

dann vor, wenn die Ausgaben nicht im selben Maße sinken, wie die Bevölkerung schrumpft. Infolge des Rückgangs der Bevölkerungszahl steigen in diesem Fall die Pro-Kopf-Kosten. Dieser Effekt macht sich bereits jetzt im Schulbereich bemerkbar. In Sachsen sind die laufenden Ausgaben im Schulbereich auf der Landes- und Gemeindeebene von 1997 bis 2003 zwar um 4,1 % gesenkt worden, die Schülerzahl sank im gleichen Zeitraum allerdings überproportional um knapp 28 %. So stiegen die laufenden Ausgaben pro Schüler um nahezu ein Viertel an (Kempkes, 2005). Insbesondere im Infrastruktur- und Verwaltungsbereich ist mit solchen Kostenremanenzen zu rechnen. Mögliche Gründe für die Existenz solcher Effekte sind Unteilbarkeiten, mangelnde Anpassungsfähigkeit bzw. -bereitschaft oder die schlichte Verkennung von Anpassungsmöglichkeiten. Gegenwärtig (Datenstand 2004) beschäftigt das Land Sachsen (ohne Wirtschaftsunternehmen, Hochschulen und Hochschulkliniken) ca. 1.930 Vollzeitäquivalente<sup>6</sup> je 100.000 Einwohner, während der Personalbesatz in den finanzschwachen Westflächenländern bei ca. 1.770 liegt. Das Land hat damit in den einbezogenen Bereichen einen Personalüberhang von insgesamt über 7.000 Stellen. Aufgrund des Bevölkerungsrückgangs steigt dieser Personalüberhang ohne aktives Gegensteuern bis zum Jahr 2020 auf über 12.000 Stellen. Es besteht demnach ein erheblicher

<sup>6</sup>Ein Problem der Personalbestandsvergleiche resultiert aus dem Nebeneinander von Vollzeit- und Teilzeitbeschäftigten. Aus diesen Gründen werden hier ausschließlich Angaben über „Vollzeitäquivalente“ verwendet. Hierbei werden die Beschäftigten mit ihrer „effektiven“ Arbeitszeit gewichtet.

Konsolidierungsbedarf beim Personal. Bei zeitgleichem Sinken der Einnahmen ergibt sich in dynamischer Betrachtung ein erhebliches Nachhaltigkeitsproblem. Auf der kommunalen Ebene gelten vergleichbare Relationen.

### **Die implizite Verschuldung steigt**

Die Spielräume der öffentlichen Haushalte werden durch Verpflichtungen aus der Vergangenheit erheblich eingeengt. Neben der öffentlichen Verschuldung gehört zu diesem Problemfeld insbesondere die Versorgung der Pensionäre (implizite Verschuldung). Die Zahl der Versorgungsempfänger wird in den neuen Ländern von etwa 8.000 im Jahr 2003 auf 64.000 im Jahr 2020 und auf nahezu 140.000 Personen im Jahr 2050 steigen. Die neuen Länder müssen also bis 2050 einen Anstieg auf das 17fache verkraften. In Sachsen steigt die Zahl der Versorgungsempfänger auf Landesebene von derzeit ca. 2.300 auf ca. 13.100 im Jahr 2020. Momentan spielen die Pensionslasten für den sächsischen Landeshaushalt nahezu keine Rolle. Bis zum Jahr 2040 werden die Belastungen jedoch auf weit über 1,2 Mrd. € jährlich anwachsen. Das entspräche bei heutigem Rechtsstand mehr als 7 % der sächsischen Steuereinnahmen zur Deckung der Pensionsansprüche (Fester & Thum, 2003).

# Kapitel 2

## Leitlinien und Handlungsempfehlungen

### 2.1 Leitlinien

Der demografische Wandel wirkt sich auf alle Bereiche der sächsischen Gesellschaft aus (vgl. Kapitel 1). Er verlangt daher Anpassungen in allen Politikfeldern. Die große Herausforderung für die Politik besteht darin, auf diese umfassende Querschnittsaufgabe mit einer echten Querschnittspolitik zu antworten. Dazu muss die Politik klare Ziele und Leitlinien definieren, an denen die zu entwickelnden Instrumente und Strategien auszurichten sind. Nach Meinung der Kommission sollte sich die Politik insbesondere an folgenden Leitlinien orientieren.

#### **Generationengerechtigkeit statt Problemverlagerung durch Verschuldung**

Die Entwicklung des Freistaates Sachsen zu einem attraktiven und lebenswerten Land mit hoher wirtschaftlicher Dynamik muss auch bei sinkender Einwohnerzahl oberstes Ziel sein. Hierbei darf die Anpassungspolitik nicht auf Kosten künftiger Generationen gehen. Da die demografischen Veränderungen ein dauerhaftes und kein vorübergehendes Phänomen sind, lassen sich die anstehenden Probleme auch nicht über kurzfristige und temporäre Verschuldung lösen. Eine solche Politik würde die Probleme nur zeitlich verlagern und verstärken. Der eingeschlagene Konsolidierungskurs muss konsequent fortgesetzt werden, weil nur eine solide Finanzpolitik die Handlungsspielräume für künftige Generationen aufrechterhält.

### **Einbindung der Menschen in den Arbeitsmarkt statt reiner Versorgung**

In der Vergangenheit war die Sozial- und Wirtschaftspolitik darauf ausgerichtet, bei fehlendem Erwerbseinkommen einzuspringen. Diese Ausrichtung ist zwar auf den ersten Blick im Sinne eines verteilungsgerechten Sozialstaats, führte jedoch langfristig zu einer Zweiklassengesellschaft, in der die einen im Arbeitsmarkt integriert sind und über hohe Abgaben die anderen, die vom Arbeitsmarkt ausgeschlossen sind, versorgen. Durch den demografischen Wandel wird die Last auf immer weniger Schultern verteilt. Die Politik des Freistaates muss daher auf die Einbindung insbesondere auch der gering qualifizierten Erwerbspersonen abstellen. Dies wird letztendlich nur durch Entkoppelung der Einkommen Geringqualifizierter von den Lohnkosten möglich sein.

### **Chancengerechtigkeit im Großen statt Verteilungsgerechtigkeit im Kleinen**

Das Ziel der Politik kann angesichts dieser Entwicklungen nicht länger eine detaillierte Verteilungsgerechtigkeit in jedem einzelnen Politikbereich sein. Werden ausschließlich Maßnahmen umgesetzt, die keinen Personenkreis schlechter stellen, wird lediglich der Status quo zementiert, der angesichts der demografischen Veränderungen nicht mehr haltbar ist. Statt jede Maßnahme hinsichtlich ihrer Verteilungsgerechtigkeit im Detail zu hinterfragen, muss vielmehr die Wahrung und Verbesserung der Chancengerechtigkeit ins Zentrum der Betrachtung gerückt werden. Die Qualität der Politik wird sich künftig daran messen, ob sie Zugang zu wichtigen Leistungen der Daseinsvorsorge bietet, und nicht daran, wie sie das tut oder ob dies überall auf die gleiche Weise geschieht.

### **Räumlich differenzierende Strategien statt uniformer Standards**

Der demografische Wandel wird die Unterschiede zwischen den Regionen verstärken. Uniforme Standards für Quantität und Qualität öffentlicher Leistungen sind daher auf Dauer zu teuer und zudem ineffizient. Die zunehmenden Unterschiede in den Bevölkerungs- und Siedlungsdichten erfordern räumlich differenzierte Strategien, die sich am Bedarf der Menschen und an den Besonderheiten jeder einzelnen Region orientieren. In diesem Zusammenhang ist auch der Begriff der gleichwertigen Lebensbedingungen in allen Landesteilen neu zu definieren. Damit die Lebensqualität und Daseinsvorsorge in den Regionen gehalten werden kann, sind in Modellprojekten neue kreative Lösungen vor Ort zu erproben. Dies erfordert ausreichende lokale und

regionale Handlungsspielräume im Hinblick auf rechtliche Regelungen und Verfahren.

### **Subsidiarität und Eigenverantwortung statt Paternalismus**

Mit Blick auf die erforderliche Flexibilität ist eine Reihe von Aufgaben besser subsidiär, d. h. von den Gemeinden und anderen dezentralen Akteuren, zu erledigen. Das ermöglicht maßgeschneiderte Lösungen. Die Staatsregierung ist in diesem Zusammenhang aufgefordert, die Kommunen durch die Schaffung geeigneter Mechanismen bei der Suche nach effizienten Lösungen zu unterstützen. Für die Politik des Freistaates hat dies drei Konsequenzen: Erstens müssen alle staatlichen Angebote daraufhin überprüft werden, ob sie überhaupt zur Daseinsvorsorge gehören. Zweitens muss geprüft werden, ob der Freistaat diese unabdingbaren Leistungen der Daseinsvorsorge selbst erbringen muss oder ob sie auch durch Dritte erbracht werden können. Drittens müssen alle einschlägigen Regelungen und Standards daraufhin überprüft werden, ob sie auf die jeweilige Problemlage zugeschnittene Lösungen erlauben. Starre Vorschriften sind durch flexible zu ersetzen.

### **Kooperation und Wettbewerb statt Verharren in überkommenen Strukturen**

Vorhandene Effizienzreserven müssen durch Kooperation und Wettbewerb aktiviert werden: (1) Wettbewerb dort, wo er hilft, die Qualität staatlicher Angebote zu verbessern, beispielsweise im Bildungsbereich, (2) Kooperation dort, wo Ressourcen gemeinsam effizienter genutzt werden können, etwa bei der Infrastrukturentwicklung. Die Aufgabe der Staatsregierung wird es sein, entsprechende Anreiz- und Sanktionsmechanismen zu entwickeln und das Zusammenspiel von Wettbewerbs- und Kooperationselementen zu organisieren. Deren konkrete Durchführung hingegen muss nach den Prinzipien der Subsidiarität erfolgen.

## **2.2 Familie und Gesellschaft**

Finanzielle Transfers stehen aktuell im Zentrum der familienpolitischen Debatte. Dabei muss festgehalten werden, dass die finanzielle Unterstützung für Familien mit Kindern in den letzten Jahrzehnten deutlich zugenommen hat. Infolge des allgemeinen Wohlstandszuwachses ist die finanzielle Situation von Familien mit Kindern absolut gesehen heute besser als zu Zeiten des Babybooms.

Die Vielfalt und Flexibilität der Lebensformen sind Kennzeichen einer modernen Gesellschaft und werden weiterhin bestehen. Eine Rückkehr zur „traditionellen Familie“ ist aus heutiger Sicht für große Bevölkerungsteile unrealistisch. Die Kindererziehung muss deshalb in Zukunft mit der Flexibilität und Vielfalt der Lebensformen in der Gesellschaft vereinbar sein.

### **Empfehlung 1**

#### *Überdurchschnittliche Kinderbetreuung in Sachsen erhalten*

Die Kinderbetreuung von der Krippe bis zum Hort ist in Sachsen bereits überdurchschnittlich gut ausgebaut. Die zentrale Aufgabe besteht darin, dieses hohe Niveau zu sichern. Auch wenn die Fertilitätsrate von der Verfügbarkeit der Kinderbetreuung nicht (nennenswert) beeinflusst wird, so ist sie doch entscheidend für die Erwerbsbeteiligung von Frauen und damit ein wichtiger Politikparameter im demografischen Wandel (vgl. die Diagnose im Abschnitt 1.2). Dabei kommt es nicht darauf an, aktionistisch den staatlichen Zuschuss für Kinderbetreuung zu erhöhen. Für die Erwerbsbeteiligung insbesondere höher qualifizierter Frauen ist es wichtiger, dass die Betreuungsangebote quantitativ wie qualitativ ausreichend und flexibel zur Verfügung stehen. Hierzu gehört zum einen die zeitliche Flexibilität der Betreuung und zum anderen die frühe und differenzierte Förderung des Nachwuchses durch frühkindliche Bildung. Dazu sind auch neue Wege in der Aus- und Weiterbildung des entsprechenden Personals in den Kinderbetreuungseinrichtungen erforderlich (vgl. Empfehlung 15).

### **Empfehlung 2**

#### *„Rush Hour“ entzerren*

Der Kinderwunsch kann sich häufig nur schwer gegenüber anderen Werten, wie Erfolg, Karriere oder Sicherheit, behaupten. Junge Menschen in Deutschland erreichen ihre ökonomische Selbstständigkeit immer später, möchten diese zuerst sichern und ihre neu gewonnenen finanziellen Möglichkeiten für sich nutzen. Zudem sinkt durch die Arbeitsmarktlage ihr Vertrauen in die finanzielle Absicherung einer Familie. Bertram, Rösler und Ehlert (2005) sprechen von der „Rush Hour“ im Alter zwischen 25 und 40 Jahren, während der Erfolg, Karriere, Sicherheit und Familie aufgebaut werden müssen. Wenn Ausbildung und Qualifikation wichtiger und zeitintensiver werden, verschärft sich die „Rush Hour“ weiter.

Zur Entzerrung der „Rush Hour“ bietet es sich an, schon während der Ausbildung – insbesondere bei Akademikern während des Studiums – die Betreuungsmöglichkeiten für Kinder und die unterstützende Infrastruktur für



Eltern zu verbessern. Die Hochschulen in Landesverantwortung haben hier ausreichenden Handlungsspielraum. Außerdem wird eine zunehmende Modularisierung der Bildungsbiografien – beginnend mit der Bachelor/Master-Einführung bis hin zu Lebens-Arbeitszeitkonten – helfen, frühere Selbstständigkeit und höhere Flexibilität zu erreichen (vgl. Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend, 2005).

In der Frage der Erwerbstätigkeit von Müttern hat die Politik zu lange faktisch Anreize für einen Ausstieg aus dem Arbeitsmarkt geboten. Auch waren viele Unternehmen nicht hinreichend flexibel, junge Mütter erfolgreich wieder in den Arbeitsprozess zu integrieren bzw. Vätern eine bessere Vereinbarkeit von Familie und Beruf zu ermöglichen. Für Frauen sind heute der lange Erziehungsurlaub und die Unterbrechung der Berufstätigkeit oft gleichbedeutend mit einem endgültigen oder langfristigen Berufsausstieg. Die Wirtschaft bzw. die Unternehmen, aber auch die öffentliche Verwaltung müssen erkennen, dass es langfristig zu ihrem eigenen Vorteil ist, wenn sie familienfreundliche Arbeitsbedingungen für Mütter und Väter schaffen. Konkret verlangen familienfreundliche Arbeitsbedingungen eine Abstimmung von betrieblichen Arbeitszeiten mit Öffnungszeiten von Betreuungseinrichtungen in einer stabilen Wechselbeziehung.

Lokale oder – in dünn besiedelten Räumen – regionale Bündnisse für die Familie könnten in Sachsen systematisch dabei helfen, Familien- bzw. Kinderpolitik in den Fokus kommunalpolitischer Entscheidungen zu rücken, um die Lebensbedingungen von Familien mit Kindern zu verbessern.

### **Empfehlung 3**

#### *Das Zusammenleben von Generationen neu gestalten*

Die Auswirkungen des demografischen Wandels erfordern andere Verknüpfungen von Lebensabläufen junger und älterer Bevölkerung. Gerade der Gewinn an aktiver Lebenszeit im Alter bietet die Chance, dass Bürger sich in übergreifenden Netzwerken engagieren und Dienste anbieten, die eine Familie allein nicht mehr leisten kann. Das bürgerliche und nachbarschaftliche Engagement bedarf dabei meist einer Form von nachahmbaren Katalysatoren, wie z. B. die Mehrgenerationenhäuser in Niedersachsen, die Wohnanlagen für Jung und Alt der Stiftung Liebenau und die „Häuser der Generationen“ (u. a. Franckesche Stiftungen in Halle/Saale) zeigen. Solche Erlebenswelten von Kindern und Familien können als Referenzpunkt für eine Gesellschaft dienen, in der sich die Menschen an ein Leben ohne Kinder gewöhnt haben.

**Empfehlung 4***Familiennahe Dienstleistungen als Wirtschaftszweig etablieren*

Wo die Familie nicht mehr den Kern einer generationenübergreifenden Solidarität darstellt, müssen professionelle Dienstleistungen in Kombination mit neuen Solidaritätsformen unabhängig von Verwandtschaft entstehen. Angesichts der Tatsache, dass heute über 70 % aller Pflegeleistungen außerhalb stationärer Einrichtungen von Angehörigen erbracht werden und durch Abwanderung der „Kindergeneration“ diese Funktion immer weniger geleistet werden kann, ist klar, dass mittelfristig familiennahe Dienstleistungen ein großes Potenzial als Wirtschaftszweig haben. Für die Realisierbarkeit und den Erfolg müssen dabei Konzepte erprobt werden, die auch angesichts von sinkenden Renten und weniger Einzahlern in die Sozialversicherungssysteme finanziell robust sind. Konzepte der gegenseitigen Verpflichtung lohnen eine vertiefende Analyse und Adaption (vgl. Deutsch, 2006, mit „Best Practice“-Beispielen aus Italien).

## **2.3 Raumentwicklung und technische Infrastruktur**

**Empfehlung 5***Neues Planungsverständnis verankern*

Bisher liegt der Raumentwicklungs- und Raumplanungspolitik sowie der Stadtentwicklung und dem Städtebau ein wachstumsorientiertes Planungsverständnis zugrunde. Die Verteilung von Zuwächsen, die vorwiegend auf Neuausweisungen und Neubau orientierten Instrumente und die ordnungsorientierte Steuerung der Flächennutzung allein reichen in Sachsen in der Zukunft jedoch nicht mehr aus, um wirksame Antworten auf die Herausforderungen der demografischen Schrumpfung zu finden.

Neben das traditionelle Verständnis von räumlicher Planung muss daher in Zukunft ein Paradigma der Schrumpfung bzw. des Umbaus treten (Müller, 2004), das (1) auf Bestandsentwicklung, Stabilisierung, Revitalisierung und qualitative Entwicklung, gesteuerten Rückbau sowie die Wiedernutzung von Flächen und Gebäuden setzt, (2) Planung als Management von Schrumpfungsprozessen versteht, (3) strategische Planung und integrierte Konzepte nutzt und (4) Ausgleichsregelungen über interkommunale Kooperation steuert.

Zur Vermeidung von Fehlplanungen ist so flexibel wie möglich zu planen und die Planung ständig an die tatsächliche Entwicklung anzupassen. Dafür sollten entsprechende Modellvorhaben initiiert und die Erfahrungen für die generelle Anwendung in der Praxis ausgewertet werden.

### **Empfehlung 6**

*Leitbilder und Planungen am demografischen Wandel orientieren*

Für die anstehenden Aufgaben des demografischen und des strukturellen Wandels braucht der Freistaat Sachsen ein neues Leitbild für seine räumliche Entwicklung, das die neuen Herausforderungen hinreichend berücksichtigt. Entsprechende Leitbilder sind auf regionaler und kommunaler Ebene erforderlich. Planungen sollten überprüft bzw. überarbeitet werden. Regionale Entwicklungskonzepte und integrierte regionale Anpassungs- und Entwicklungsstrategien sollten konsequent an den Anforderungen des demografischen Wandels ausgerichtet werden.

Landesentwicklungsplanung, Regionalplanung, Fachplanungen, z. B. zur ländlichen Entwicklung, und kommunale Entwicklungsplanungen gehen noch nicht ausreichend und umfassend genug auf demografische Schrumpfung- und Alterungsprozesse ein. Regionalpläne und Bauleitpläne sind teilweise in einer Zeit erarbeitet worden, in der Schrumpfung, Alterung oder die Frage des Rück- und Umbaus auf regionaler und insbesondere kommunaler Ebene im öffentlichen Raum noch kaum diskussionsfähig waren. Regionale Entwicklungskonzepte greifen die Thematik bisher nur bedingt auf. Bei Fortschreibungen sollten diese Defizite behoben werden.

Insgesamt sollten bestehende Planungsprämissen sowie Ziele und Leitbilder der Raumordnung kritisch überprüft werden. Überdimensionierte Bauleitplanungen sollten korrigiert werden. Eine Verständigung über das öffentliche Interesse an der Erhaltung von bewahrenswerten Stadt-, Dorf- und Landschaftsbildern als einem Charakteristikum des Freistaates und seiner Siedlungen ist dabei unabdingbar. Denkmalschutz muss daher auch Prioritäten setzen und durch die Benennung unverzichtbarer Ensembles zum Partner von Eigentümern, Planern und Kommunalverwaltungen werden.

### **Empfehlung 7**

*Integrierte regionale Anpassungs- und Entwicklungsstrategien initiieren*

Integrierte regionale Anpassungs- und Entwicklungsstrategien sollten als ein neues Instrument der Raumentwicklung systematisch genutzt werden, um Herausforderungen des demografischen Wandels auf lokaler Ebene wirksamer

zu begegnen. Analog zu regionalen Entwicklungskonzepten sollten sie mindestens fünf Elemente umfassen (Müller et al., 2004): (1) eine sorgfältige Analyse der Ausgangssituation, (2) Szenarien über Entwicklungsoptionen und Handlungserfordernisse, (3) Ziele für eine zukünftige, gleichzeitig wünschenswerte und realistisch erreichbare Entwicklung, (4) ein Maßnahmenprogramm bzw. einen Maßnahmenkatalog für einzelne Handlungsfelder und (5) ein Monitoringsystem zur Beobachtung und Analyse der Wirkungen von Maßnahmen. Durch eine entsprechende Anpassung von anreizorientierten Förderinstrumenten des Freistaates sollte vonseiten des Landes kurzfristig ein Rahmen für die Ausarbeitung von integrierten regionalen Anpassungs- und Entwicklungsstrategien entwickelt werden. Für die Umsetzung ist ein möglichst umfassender Dialog zwischen den unterschiedlichen Beteiligten anzustoßen.

Die Anpassungs- und Entwicklungsstrategien sollten primär auf Initiative der Kommunen entstehen. Gleichwohl sollte das Land Hilfestellung geben, indem es sich als sachverständiger Moderator in interkommunale Kooperationsprozesse einbringt und dort, wo die Bereitschaft kommunaler Akteure zu einem Umdenken in Schrumpfungskategorien noch nicht ausreichend entwickelt ist, als Initiator bei der Überwindung interkommunaler Handlungsbarrieren tätig wird (vgl. Kapitel 3). Gleichzeitig kann das Land Qualitätsanforderungen für Pläne und Programme im Sinne einer Steuerung von oben festlegen.

### **Empfehlung 8**

#### *Gleichwertige Lebensverhältnisse und Mindeststandards neu definieren*

Das Ziel der Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse in allen Landesteilen ist neu zu definieren. Gleichwertigkeit kann nicht länger im Sinne der Gleichheit von regionalen Ausstattungsmerkmalen, sondern muss vielmehr im Sinne der Herstellung von Chancengleichheit verstanden werden. Das enge Nebeneinander von Wachstums-, Umbau- und Schrumpfungsprozessen verlangt flexible auf das jeweilige Gebiet bzw. Problem zugeschnittene Lösungen. Einheitliche Standards kann es angesichts der divergenten Entwicklung nicht mehr geben. Zukünftige öffentliche Ausgaben und Investitionen sind auf ihre langfristige Tragfähigkeit und Funktionalität zu überprüfen. Insbesondere in den dünn besiedelten ländlichen Gebieten sind Mindeststandards neu zu definieren und räumlich abgestufte Angebote von sozialen Diensten und Leistungen zu entwickeln. Dabei ist der Zugang zu den qualitativ hochwertigen Bildungs- und Gesundheitseinrichtungen jedoch in allen Landesteilen zu gewährleisten. Um angemessene Standards zu sichern und Lösungen zu finden, die den Herausforderungen des demografischen Wandels standhalten, sollte der Dialog mit

den Anbietern von Dienstleistungen und den Trägern der Ver- und Entsorgung intensiviert werden.

### **Empfehlung 9**

*Regionale Unterschiede anerkennen und regional differenzierte Strategien entwickeln*

Aufgrund der räumlich differenzierten Auswirkungen des demografischen Wandels in Sachsen sind Strategien erforderlich, die sich an regionalen Besonderheiten und städteräumlichen Differenzierungen orientieren. Die ausstrahlungsstarken und wirtschaftlich dynamischen Zentren müssen zu „Motoren des Wandels“ und „Kraftzentren der Transformation“ werden (vgl. Abschnitt 1.3) und sind in ihrer Entwicklung entsprechend ihrer funktionalen Bedeutung im Raum zu unterstützen. Ihre Erreichbarkeit ist für die Bewohner aus den umliegenden ländlichen Räumen auch zukünftig zu gewährleisten.

Die mittleren Zentren sollten im Hinblick auf ihre Versorgungsfunktion in der Fläche ein tragfähiges Netz bilden. Realistische Entwicklungspotenziale in strukturschwachen Gebieten sollten identifiziert und unterstützt werden (Wirth & Bose, 2006). Flexible Lösungen erfordern eine regional zugeschnittene, ressortübergreifende Fördermittelpolitik und regionale Budgets (z. B. für Straßenausbau). Die Staatsregierung muss ressortübergreifend den Einsatz von Fördermitteln koordinieren.

### **Empfehlung 10**

*Langfristig flexible und nachhaltige Nutzungen anstreben*

Das Postulat der nachhaltigen Entwicklung ist unter Schrumpfungsbedingungen bedeutsamer denn je. Erhöhte Pro-Kopf-Aufwendungen – beispielsweise für Siedlungs- und Infrastruktur – können zukünftigen Generationen nicht mehr zugemutet werden. Überdimensionierte Strukturen werden bei zurückgehender Bevölkerung nur mit erheblichen Mehrkosten aufrechterhalten werden können. Daher sollte die regionale Bevölkerungsentwicklung Richtschnur bei Entscheidungen in der Regionalentwicklung, im Stadtumbau sowie in der Infrastrukturplanung sein. Mögliche Folgekosten von Planungs- und Investitionsentscheidungen sind zukünftig stets zu prüfen.

### **Empfehlung 11**

*Stadtumbau konsequent fortsetzen*

Angesichts des bereits bestehenden Leerstandes, der vorhandenen Gewerbe- und Industriebrachen und der weiter zurückgehenden Einwohnerzahlen sind

die Aktivitäten im Stadtumbau langfristig aufrechtzuerhalten. Ein Auslaufen der Stadtentwicklungsmaßnahmen würde die dauerhafte Funktionsfähigkeit vieler Städte und Gemeinden in Frage stellen. Die Staatsregierung sollte eine strategische Grundsatzdebatte über die Ziele, Konzepte und Fördermaßnahmen in der Stadt- und Dorfentwicklung anstoßen.

Integrierte Stadtentwicklungskonzepte haben sich bewährt. Sie müssen fortgeschrieben werden. Die Kommunen brauchen Mittel für die zur Begleitung der Prozesse notwendige externe Planungs- und Beratungskompetenz bis hin zu Leistungen der Moderation und Prozessbegleitung.

### **Empfehlung 12**

#### *Innenentwicklung und interkommunales Baulandmanagement fördern*

Die Stärkung von Zentren sollte das Ziel der Siedlungsentwicklung sein. Maßnahmen der Innenentwicklung können dem Trend der abnehmenden Siedlungsdichte entgegenwirken. Sie dienen dem Erhalt wertvoller Stadtbilder und Bauensembles sowie der Schaffung vitaler Stadt- und Stadtteilzentren mit einem funktionsfähigen Einzelhandel. Darüber hinaus können sie die Auslastung von Leitungsnetzen stabilisieren und den zu erwartenden Anstieg der Pro-Kopf-Kosten begrenzen. Die Entwicklung von neuen Freiräumen – zum Teil als Zwischennutzungen – und von neuen Formen des Wohnungsbaus kann sich als hilfreich erweisen.

Der Bevölkerungsrückgang bietet die Chance auf eine allgemeine Reduzierung der Neuinanspruchnahme von Freiflächen für Siedlungs- und Verkehrszwecke. Dies bedarf jedoch entsprechender politischer Rahmenbedingungen. In stark schrumpfenden Regionen sollte die Erschließung neuer Bauflächen nicht mehr von der öffentlichen Hand unterstützt werden. Bei kommunalen Planungen muss von realistischen Bevölkerungsprognosen ausgegangen werden. Der überzogene lokale Wettbewerb um Einwohner, z. B. durch großzügige Baulandausweisungen, ist einzudämmen. Zukünftig sollten Neubedarfe vor allem durch bebaute oder ehemals bebaute Flächen im Innenbereich von Kommunen gedeckt werden. Entsprechend kommt dem Management der bisherigen Flächennutzung und einem interkommunal abgestimmten Baulandmanagement eine große Bedeutung zu. Vor diesem Hintergrund sollte der Freistaat Sachsen im Dialog mit den Kommunen und Regionen eine Selbstverpflichtung eingehen, die Neuinanspruchnahme von Siedlungs- und Verkehrsflächen kontinuierlich zu reduzieren bzw. in der Bilanz landesweit gänzlich zurückzufahren. Dies kann durch Kompensationsmaßnahmen und die Einrichtung von regionalen Flächenpools unterstützt werden.

**Empfehlung 13***Regionale Innovations- und Motivationswettbewerbe starten*

Wettbewerbe zwischen Regionen bzw. Kommunen haben sich seit vielen Jahren als geeignetes Politikinstrument erwiesen, um innovative Antworten auf bedeutsame Herausforderungen der Raumentwicklung zu finden und Lösungsansätze in Modellvorhaben zu testen. Sie entfalten zudem eine mobilisierende und motivierende Wirkung auf die lokalen Akteure und erfordern eine ressortübergreifende Kooperation im Sinne des Konzeptes der „Lernenden Regionen“. Daher sollte in Sachsen ein Wettbewerb für den innovativen Umgang mit Schrumpfung und Alterung in den Regionen oder in Kommunen ins Leben gerufen werden. Konzepte, die sich im Wettbewerb durchsetzen, sollen als Modellvorhaben gefördert werden, wie z. B.

- die Förderung regionaler und interkommunaler Kooperation sowie der Zusammenarbeit von öffentlicher Hand und Unternehmen beim Umbau von Städten und Regionen,
- konkrete Lösungen zum Um- oder Rückbau von Siedlungen und Siedlungsteilen,
- die Anpassung von technischer und sozialer Infrastruktur an veränderte und neue Bedarfe,
- die Möglichkeiten der Dezentralisierung der technischen, sozialen und kulturellen Infrastruktur,
- die bessere Koordination von Verkehrsplanung einerseits sowie Stadt- und Regionalentwicklung andererseits,
- ein innovatives interkommunales bzw. regionales Baulandmanagement,
- die Kulturlandschaftsentwicklung unter den Bedingungen des demografischen Wandels,
- die Förderung von Formen des bürgerschaftlichen Engagements in der Gesellschaft und von „Corporate Citizenship“ der Betriebe, insbesondere in ländlichen Räumen.

Ein solcher Wettbewerb des Landes könnte auch auf andere Bereiche ausgedehnt werden. Er sollte Hinweise darauf geben, wo neue Regelungen erforderlich oder bestehende Regelungen hinderlich für die Umsetzung von Anpassungs- und Entwicklungsstrategien sind. Für Modellregionen sollten

„Experimentierklauseln“, z. B. hinsichtlich der Erleichterung und Beschleunigung von Planungsverfahren oder der Bündelung von Mitteln, gelten.

### **Empfehlung 14**

*Regional differenzierte Informationen und kleinräumige Bevölkerungsprognosen bereitstellen*

Die gegenwärtig zur Verfügung stehenden Informationsgrundlagen reichen nicht aus, um den Anforderungen des demografischen Wandels gerecht zu werden. So macht sich z. B. immer deutlicher das Fehlen eines Bevölkerungszensus bemerkbar (vgl. Kapitel 3). Zum gegenwärtigen Zeitpunkt beziehen sich die Daten und Prognosen zum demografischen Wandel überwiegend auf übergeordnete Ebenen, etwa Landkreise oder den Freistaat als Ganzes. Die Daten sollten so aufbereitet werden, dass sie für ein regionales Benchmarking nutzbar gemacht werden können.

Fundierte politische, insbesondere kommunalpolitische Entscheidungen erfordern zudem auch kleinräumige, disaggregierte Bevölkerungsprognosen auf kommunaler oder Stadtteilebene. Da Prognoseunsicherheiten in der Regel zunehmen, wenn der betrachtete Raum kleiner wird, sollten solche Prognosen regelmäßig und relativ kurzfristig überprüft und ggf. fortgeschrieben werden. Sie können eine Grundlage für die Entwicklung regional differenzierter Strategien bilden.

Da Standortentscheidungen von privaten Haushalten und Unternehmen lokal nicht exakt vorausgesagt werden können, sind auch die Schrumpfungsprozesse im Raum kaum prognostizierbar. Daher ist eine genaue und kontinuierliche Beobachtung (Monitoring) der stattfindenden Prozesse im Raum unabdingbar. Ein „Sachsenmonitor“ und eine qualifizierte Begleitforschung für den bereits laufenden Regions- und Stadtumbauprozess könnten eine wertvolle empirische Grundlage für die Ausarbeitung und Fortschreibung von flexiblen und realitätsbezogenen räumlichen Leitbildern und Strategien darstellen.

## **2.4 Bildung**

### **Empfehlung 15**

*Kindergarten und Schule besser verzahnen*

Gerade für die Sicherung der sozialen Chancengerechtigkeit und des zukünftigen Fachkräftebedarfs ist eine Bildungspolitik, die bei den Jüngsten ansetzt, von hoher Bedeutung. Durch Kompetenz- und Wissenserwerb bereits



im Vorschulbereich lässt sich ein früherer Bildungseinstieg erreichen und können gleichzeitig wichtige Integrationsaufgaben, auch mit Blick auf Kinder mit Migrationshintergrund, besser wahrgenommen werden. Eine Verzahnung von Kindertagesstätten und Grundschulen erfordert u. a. eine Verbesserung der Ausstattung von Kindertagesstätten und Schulen, um die differenzierte frühkindliche Förderung personell und sächlich zu ermöglichen. Dazu wird in Sachsen bereits Personal aus dem Schulbereich (z. B. Grundschullehrer) eingesetzt.

**Box 2.1***Sächsisches Schulsystem*

Das sächsische Schulsystem hat sich bei den internationalen Leistungsvergleichen PISA 2000 und PISA 2003 als leistungsfähig erwiesen. Die Ergebnisse lagen in allen getesteten Kompetenzbereichen über dem OECD-Durchschnitt, im internen deutschen Vergleich lag der Freistaat in drei von vier Bereichen auf dem zweiten und einmal auf dem dritten Platz. Zugleich ist der Zusammenhang zwischen sozialer Herkunft der Schüler und ihren Kompetenzen in Sachsen im Gegensatz zu anderen Ländern vergleichsweise gering ausgeprägt.

Mit seinem zweigliedrigen Schulsystem, dem achtjährigen Gymnasium und zentralen Abschlussprüfungen – die inzwischen durch landesweit einheitliche Orientierungsarbeiten (in den Klassenstufen 3, 6 und 8) ergänzt werden – hat Sachsen eine zukunftsfähige Struktur des Bildungssystems. Die Steuerung wird durch die Einführung einer öffentlichen Berichterstattung durch Schulporträts (seit 2001), die externe Evaluation durch die Sächsische Evaluationsagentur (flächendeckend ab 2007) und durch Zielvereinbarungen zwischen den Organisationseinheiten (ab 2006/07) schrittweise auf eine ergebnisorientierte Steuerung umgestellt.

Für die frühkindliche Förderung und Vorbereitung auf die Schule gibt es seit 2006 einen sächsischen Bildungsplan als Leitfaden für den Kindergarten.

Die Reform des Bildungswesens sollte im Kindergarten einsetzen, denn gerade in dieser frühen Entwicklungsphase eines Kindes ist die geistige Aufnahmefähigkeit besonders groß. Ziel muss es sein, die kognitiven Leistungen, zu denen Kinder im Vorschulalter fähig sind, in weitaus stärkerem Maße zu fördern. Dabei kommt es darauf an, dem natürlichen Wissensdrang der Kinder auf spielerische Weise Rechnung zu tragen. Dies impliziert erhöhte Anforderungen an die Frühpädagogik und verlangt adäquat ausgebildete Lehrkräfte.

Wenn die Kinder bereits im Vorschulalter Schreiben, Lesen, Rechnen und auch Fremdsprachen spielerisch erlernen, lässt sich vereinzelt der

Ausbildungsprozess verkürzen und der Eintritt in das Berufsleben kann generell früher erfolgen. Das bedeutet nicht nur aus demografischer, sondern auch aus fiskal- und rentenpolitischer Sicht eine spürbare Entlastung.

### **Empfehlung 16**

#### *Qualität im Bildungsbereich stärken*

Dem sich abzeichnenden Fachkräftemangel ist bereits frühzeitig durch eine aktive innovative Bildungspolitik zu begegnen. Dazu sind vorrangig alle Bildungspotenziale der Vorschulkinder, Schüler und Jugendlichen bestmöglich und differenziert zu entwickeln sowie soziale Benachteiligungen in Schulen zu vermeiden, um den benötigten jungen Fachkräftenachwuchs als Innovationsträger zu sichern. Obwohl der Freistaat Sachsen (vgl. Box 2.1) gute Ergebnisse vorweisen kann, ist dies kein Ruhekiten. Anknüpfend an den Bildungsplan im Kindergarten wäre es konsequent, eine Bildungsplanung für eine ganzheitliche Kompetenz-, Wissens- und Wertevermittlung von der Kita bis zur Sekundarstufe II einzuführen – verbunden mit dem Ziel der Gestaltung bruchloser Übergänge und der Erhöhung der Abiturientenquote.

### **Empfehlung 17**

#### *Schulwege optimieren*

In Regionen mit hoher Abwanderung und starker Verringerung der Bevölkerungsdichte sind die Wege für Schüler aller Schulformen zu optimieren und konsequent auf das langfristig bestehende Schulnetz auszurichten. Darüber hinaus sollten Modellprojekte zur Optimierung und Entwicklung neuer Schulkonzepte (z. B. Ganztagsangebote im ländlichen Raum, Internatsschulen) entwickelt bzw. ausgebaut werden, insbesondere in ausgewählten strukturschwachen, dünn besiedelten ländlichen Regionen.

### **Empfehlung 18**

#### *Autonomie der Hochschulen erhöhen*

Die Entwicklungsstrategien für international ausgewiesene Spitzenhochschulen sind andere als für regionale Ausbildungshochschulen. Um diesen Anforderungen differenziert begegnen zu können, müssen die Hochschulen durch mehr Autonomie entscheidungsfähig gemacht werden. Mehr Autonomie setzt Deregulierung voraus. Beispielsweise müssen die Hochschulen im Rahmen von Globalhaushalten ermächtigt werden, die Arbeitsverträge des wissenschaftlichen Personals selbst zu gestalten oder sozialverträgliche Studienbeiträge zu erheben. Eine geplante Novelle zum Hochschulgesetz sollte von

diesem Grundsatz getragen sein. Die neuen rechtlichen Rahmenbedingungen müssen einhergehen mit einem neuen Denken auf allen Ebenen: in den Bildungsinstitutionen selbst wie auch in den verantwortlichen Ministerien und Aufsichtsorganen. Erstere müssen mit dem Zuwachs an Autonomie verantwortlich umgehen, Letztere dürfen die neuen Freiheiten nicht durch Umsetzungsvorgaben aushebeln. Die Zunahme an Autonomie verpflichtet die Hochschule, über die Nutzung von Ressourcen Rechenschaft abzulegen und gegebenenfalls die Konsequenzen von Fehlentscheidungen zu tragen.

### **Empfehlung 19**

#### *Differenzierung der Hochschullandschaft ermöglichen*

Die Differenzierung der Hochschullandschaft wird sich weitgehend im Wettbewerb herausbilden. Allerdings muss das Land den Rahmen schaffen, damit sich die Hochschulen auch adäquat differenzieren können. Die Hochschulen müssen in die Lage versetzt werden, einen Teil der Ressourcen in zukunfts-trächtige Felder, wie die Graduiertenausbildung und die Weiterbildung, umzulenken.

Für Hochschulen oder Fakultäten, die im internationalen Wettbewerb stehen (vgl. Typen 1 und 2 in Abschnitt 1.4), wird in Zukunft eine strukturierte Graduiertenausbildung unerlässlich sein. Zum einen bildet eine Graduiertenförderung einen Anreiz für hoch qualifizierte junge Absolventen, nach Sachsen zu kommen. Zum anderen werden Nachwuchsforscher so systematisch an die wissenschaftliche Forschungsfront herangeführt. Nur wenn finanzielle und personelle Ressourcen in die Graduiertenausbildung gelenkt werden können, werden Hochschulen und Fakultäten mit hoher Forschungskompetenz auf Dauer den internationalen Anschluss halten.

Auch in der Weiterbildung benötigen die Hochschulen mehr Freiräume, um sich an die Erfordernisse in der Bildungslandschaft anpassen zu können. Als ein Anreiz sollten die Einnahmen aus der Weiterbildung an den Hochschulen verbleiben bzw. als Lehrleistung wie die studentische Ausbildung bei der Berechnung des Lehrdeputats Berücksichtigung finden (vgl. Empfehlung 23).

### **Empfehlung 20**

#### *Kooperationen im Bildungsbereich stärken*

Abnehmende Ressourcen sollen nicht dazu führen, das breite Spektrum an Bildungsangeboten in Sachsen zu vermindern. Dazu können Kooperationen in allen Bildungsbereichen beitragen.

Durch verstärkte Kooperation der Schulen in dünner besiedelten Regionen können Angebote aufrecht erhalten werden, die ansonsten wegen fehlender

Schüler nicht mehr von jeder einzelnen Schule aufrechterhalten werden können. Die Bündelung von Bildungsangeboten kann zu einem effektiveren Einsatz personeller, räumlicher und sächlicher Ressourcen führen. Das setzt voraus, dass die Organisation zwischen unterschiedlichen Schulformen optimiert wird und Synergieeffekte eintreten.

Auch im Hochschulbereich sind Kooperation und Koordination nötig. Bei sinkenden Studentenzahlen im eigenen Land wird den Hochschulen keine andere Wahl bleiben, als verstärkt eigenständige Wettbewerbs- und Profilierungselemente zu entwickeln. Ein Teil der Hochschulen wird sich auf die regionalen Nachfrager konzentrieren (vgl. Hochschultypen im Abschnitt 1.4) und muss eine attraktive Bandbreite an Lehrangeboten bereitstellen. Dies lässt sich durch Kooperationen mit anderen Hochschulen, z. B. über Gastdozenten, qualitativ hochwertig und kostengünstig erreichen. Ein anderer Teil der Hochschulen wird sich in einzelnen Bereichen zu exzellenten nationalen oder internationalen Forschungs- und Lehrzentren entwickeln. Dazu bedarf es kritischer Massen in diesen Bereichen. Denn nur durch eine Konzentration der Kompetenzen an einem Ort kann der Standort im (inter)nationalen Wettbewerb um Studenten und Wissenschaftler bestehen. Die Schaffung der kritischen Massen erfordert eine Abstimmung zwischen den Hochschulen, da in einem kleinen Bundesland wie Sachsen sicher nicht mehrere Spitzenhochschulen mit derselben Ausrichtung auf Dauer tragfähig sind. Zur Erreichung einer nationalen und internationalen Wettbewerbsfähigkeit ist auch die außeruniversitäre Forschung in die Kooperationen mit einzubeziehen, wobei Integrationen oder Fusionen nicht ausgeschlossen werden sollten. Hier ist insbesondere eine politische Initiative erforderlich, die eine verstärkte Verzahnung aller Forschungseinrichtungen in öffentlicher Trägerschaft zum forschungs- und wissenschaftspolitischen Vorhaben macht.

Insgesamt können im gesamten Profilierungsprozess staatliche Stellen koordinierend wirksam werden, sie sollten aber nicht einseitig in die Angebotsstruktur der Hochschulen eingreifen. Die Chancen zur Herausbildung von Spitzenforschungsinstitutionen müssen nüchtern analysiert werden und es sollte vor allem vermieden werden, dass bei der Spezialisierung der Hochschulen Regionalpolitik mit der Gießkanne betrieben wird.

### **Empfehlung 21**

*Für eine bundesweite Reform der Hochschulfinanzierung initiativ werden*

Die Bundesrepublik Deutschland sieht sich bis zum Jahr 2025 mit einer äußerst disparaten Kapazitätsanforderung an Studienplätzen in verschiedenen Regionen konfrontiert. Während in einigen Ländern die Anzahl der Studienanfänger um bis zu 30 % steigen wird, geht sie in anderen um bis zu 50 %

zurück (vgl. Abschnitt 1.4). Kapazitäten kann man im Hochschulbereich jedoch kurzfristig weder auf- noch abbauen. Insofern empfiehlt sich eine erhöhte Mobilität der Studierenden für eine gleichmäßige Auslastung der vorhandenen Kapazitäten. Voraussetzung dafür ist eine Finanzierung der Hochschulen im Lehrbereich entsprechend der Nachfrage der Studierenden durch das Herkunftsland in Form von Bildungsgutscheinen des Herkunftslandes, gegebenenfalls in Verbindung mit Studiengebühren, an denen kein Weg vorbeiführt. Ohne einen Finanzausgleich zwischen den Ländern nach dem Prinzip „Geld folgt Studierenden“ sind die Kapazitäten in den Ländern mit zurückgehenden Studierenden- und Bevölkerungszahlen nicht zu halten (vgl. Box 2.2). Allerdings muss hierbei beachtet werden, dass eine isolierte Regelung in diesem Bereich schwierig ist, da sich die damit verbundenen Finanzströme auch direkt und indirekt auf das Geflecht des Länderfinanzausgleichs auswirken. Aus diesen Gründen ist ein Gesamtpaket im Rahmen der Föderalismusreform II anzustreben.

Darüber hinaus bedarf es zusätzlicher Anstrengungen, um die Kapazitäten bundesweit zu erhöhen. Dies muss unter der Perspektive geschehen, dass auch im Westen ab 2025 die Studierendenzahlen drastisch zurückgehen werden.

### **Empfehlung 22**

#### *Duale Ausbildung stärken*

Im Zuge des demografischen Wandels wird es darauf ankommen, den Trend von der dualen Ausbildung zu staatlich geförderten Substituten zu stoppen. Wenn zahlenschwächere Jahrgänge von Berufsanfängern in den Arbeitsmarkt eintreten, sollte dies genutzt werden, um wieder einen größeren Teil des Nachwuchses in duale Beschäftigungsverhältnisse zu bringen. Dies verbessert die Arbeitsmarktchancen für die jungen Leute und senkt die Kosten für den Staat (vgl. Empfehlung 29).

### **Empfehlung 23**

#### *Weiterbildung national und international ausbauen*

Die Bildungspolitik muss zusätzlich zu ihren originären Aufgaben zukünftig auch die berufliche und allgemeine Weiterbildung umfassen. Die Entwicklung von Kreativität und Innovation ist in allen Bildungseinrichtungen als Schlüsselqualifikation zu fördern. Der Export und die internationale Kooperation auf dem Gebiet der Weiterbildung sind auszubauen.

**Box 2.2***Interkantonale Universitätsvereinbarung in der Schweiz*

In der Schweiz gibt es seit rund 25 Jahren die so genannte Interkantonale Universitätsvereinbarung (IUV). Ihr Ziel ist der gleichberechtigte Zugang zu den Universitäten aller Kantone bei gleichzeitigem Ausgleich der mit der Ausbildung verbundenen Kosten zwischen den Kantonen. Dies ist umso wichtiger, als in der Schweiz nicht alle Kantone eigene Universitäten unterhalten. Zahlungspflichtig ist daher der Kanton, in dem der Studierende bei Erwerb des „Universitätszulassungsausweises“ seinen Wohnsitz hatte. Ausländische Studierende sind in das System nicht einbezogen.

Eine erste IUV wurde 1981 nach Verabschiedung in den 26 kantonalen Parlamenten unterzeichnet und sah anfangs die Zahlung einer einheitlichen Kopfpauschale von 3.000 Schweizer Franken (SFr) pro Jahr vom Stammland des Studierenden an das Sitzland der jeweiligen Hochschule vor. Bis 1997 wurde der Betrag pro Studierenden auf 9.000 SFr pro Jahr erhöht. Die aktualisierte Fassung der IUV von 1997 sieht nun zur Berechnung der Lehrkosten pro Jahr und Kopf eine Zahlung von Beträgen vor, die nach derzeit drei nach Aufwand unterschiedenen Fächerclustern differenziert sind und im Jahr 2003 9.500, 23.000 und 46.000 SFr betragen haben.

Abgewickelt wird die Verrechnung von einer Verrechnungsstelle, die aus zwei Mitarbeitern besteht und die eng mit dem Bundesamt für Statistik zusammenarbeitet. Für Kantone mit besonders hohen Wanderungsverlusten sind Dämpfungsfaktoren vorgesehen.

Die Bürger, insbesondere ältere Arbeitnehmer, als Nachfrager von Weiterbildungsangeboten müssen deutlicher erkennen, welche Vorteile sich ihnen aus der Beteiligung am lebenslangen Lernen bieten. Die persönliche Bereitschaft, Motivation und Eigenverantwortung für das lebenslange Lernen können durch ideelle und materielle Anreize stimuliert werden. Für finanziell schwache Bevölkerungsschichten können z. B. personenbezogene „Bildungsgutscheine“ vergeben werden. Darüber hinaus müssen die deutschen Unternehmen als die zentralen Akteure beruflicher Weiterbildung in Zukunft wesentlich stärker angesprochen und eingebunden werden. So können z. B. Unternehmen, die ihre Mitarbeitenden weiterbilden, mit öffentlichen Preisen gewürdigt werden. Das lebenslange Lernen könnte in Sachsen auch durch eine ressort- und bildungsebenenübergreifende Zusammenarbeit gefördert und weiterentwickelt werden, z. B. durch Bildungsberatung, selbstorganisiertes Lernen mit Medienunterstützung sowie durch die Gestaltung von

Bildungsereignisse („Lernfesten“) für jedermann. Jenseits der Auszeichnung von „Best Practice“-Beispielen und des Appells an alle Beteiligten ist der Einfluss der Landespolitik auf die Nachfrageseite jedoch beschränkt.

Auf der Anbieterseite kann die Staatsregierung dagegen direkt in die qualitative und quantitative Verbesserung des Weiterbildungsangebotes eingreifen. Dazu müssen die Anreize für Hochschulen und andere öffentlich-rechtliche Bildungseinrichtungen erhöht werden, sich im Bereich der Weiterbildung zu engagieren. So sollten beispielsweise die Einnahmen aus modularisierten Angeboten der Weiterbildung bei den Hochschulen verbleiben oder Weiterbildungsleistungen an den Hochschulen den Leistungen im grundständigen Studium (kapazitäts)rechtlich gleichgestellt werden (vgl. Empfehlung 19).

Eine stärkere Bedeutung kommt in Zukunft der Entwicklung praktischer Lern- und Bildungskonzepte, der Gestaltung der Übergänge zwischen den Bildungsebenen (bzw. Lernphasen) und der Abstimmung der Weiterbildungseinrichtungen untereinander zu. Eine Anpassung an die Bedürfnisse derjenigen, die von den Bildungsangeboten profitieren sollen und wollen, ist dazu unerlässlich. Es muss gewährleistet sein, dass die Bildungsinhalte den sich ständig ändernden Rahmenbedingungen angeglichen werden (vgl. Empfehlung 27).

## 2.5 Wirtschaft und Arbeit

### Empfehlung 24

*Politik auf Steigerung der Produktivität ausrichten*

Es ist davon auszugehen, dass die Schrumpfung der Bevölkerungszahl Brems-effekte für das wirtschaftliche Wachstum auslöst (vgl. Abschnitt 1.5). Als Faustformel kann gelten, dass die demografische Entwicklung in Deutschland etwa ein Drittel des langjährigen durchschnittlichen Produktivitätszuwachses von etwa 1,5 % kostet (Börsch-Supan, 2003). Daraus folgt als grundlegender Ansatzpunkt, dass die Politik auf die Steigerung der Produktivität je Erwerbstätigem auszurichten ist. Wenn der Anteil der Erwerbspersonen an der Gesamtbevölkerung abnimmt, müssen diese Erwerbspersonen umso produktiver sein, um den Lebensstandard aller abzusichern.

Aus der empirischen Wachstumsforschung lassen sich die Treiber von Wachstumsprozessen gut identifizieren: Danach kann wirtschaftliches Wachstum durch zunehmende staatliche und private Investitionen, eine verbesserte Humankapitalbildung und durch eine verringerte Abgabenbelastung, ein geringeres staatliches Defizit sowie eine verminderte strukturelle

Arbeitslosigkeit gesteigert werden. Auch wenn es sich bei der Produktivitätssteigerung um langfristig wirkende Maßnahmen handelt, sollten die genannten Wachstumsfaktoren systematisch als Kompass für eine demografische Vorsorgepolitik angesehen werden. Die Ausrichtung an Humankapitalbildung und Produktivitätssteigerung entspricht im Übrigen der europäischen Lissabon-Strategie und sollte bei der Ausgestaltung der Ziele und Maßnahmen der operationellen Programme der Strukturfonds stark berücksichtigt und konsequent durchgesetzt werden.

### **Empfehlung 25**

#### *Lücke bei qualifizierten Arbeitskräften schließen*

Um eine demografiebedingte Belastung des sächsischen Wirtschafts- und Innovationssystems zu verhindern, muss durch die weitere Verbesserung des sächsischen Bildungssystems (vgl. Abschnitt 2.4) den drohenden Lücken beim Angebot qualifizierter Arbeitskräfte entgegengewirkt und Sachsen als Magnet für junge Fach- und Führungskräfte und deren Familien etabliert werden. Dieser Magneteffekt wird sich aufgrund der notwendigen internationalen Wahrnehmbarkeit und Reputation nicht generell, sondern nur bezogen auf Kernkompetenzen des Landes und ausgewählter Regionen entwickeln lassen. Deshalb ist eine Konzentration der Mittel der Struktur- und Technologiepolitik auf einige wenige Kompetenzfelder sinnvoll, für die der Freistaat günstige Voraussetzungen schaffen kann.

Voraussetzung für eine auf die Stärken des Landes bezogene Fachkräftepolitik ist eine belastbare, sektoral und regional differenzierte Prognose des zukünftigen Bedarfes an Facharbeitern, Experten und Führungskräften (Frühwarnsystem). Sie muss in Beziehung gesetzt werden zu den staatlichen und privaten Bildungs- und Ausbildungskapazitäten. Ein regelmäßiges Monitoring ist sinnvoll. Es werden zudem Informationen über das Verhältnis von Bildungsinvestitionen in Sachsen und die Abwanderung von qualifizierten Menschen gebraucht (Wissensinvestitionsbilanz): Welcher Teil der erwerbsfähigen Bevölkerung bleibt künftig produktivitätswirksam im Land und wie kann er gehalten werden?

Sachsen muss sich in jedem Fall noch stärker auf eine „Brain Gain“-Politik konzentrieren. Dies umfasst im Kern die Schaffung günstiger Lern- und Lebensbedingungen für talentierte junge Menschen. Eine eigenständige Migrationspolitik ist einem Bundesland zwar nicht möglich, aber durch die Freizügigkeit im Rahmen der EU-Osterweiterung ergeben sich neue Chancen zur Gewinnung hoch qualifizierter Arbeitskräfte aus den neuen Beitrittsländern im Rahmen kleinräumiger Migration. Insbesondere hoch qualifizierte Zuwanderer weisen eine günstige Fiskalbilanz für das Zuwanderungsland auf.



Die Anwerbung von Fachkräften muss daher als wirtschaftspolitische Querschnittsaufgabe angegangen werden.

Voraussetzung für eine Anwerbungs-offensive insbesondere für technisch-naturwissenschaftlichen Nachwuchs, ist ein entsprechendes Anwerbungs-konzept, das kurzfristig erstellt und in Kooperation mit Hochschulen und Unternehmen umgesetzt werden sollte. Dieses Konzept muss mit Bezug auf das Fachkräfte-Monitoring (s. o.) Informationen darüber liefern, wo die benötigten Nachwuchstalente zu finden sind, welche Bildungsinstitutionen in Nachbarländern entsprechend ausbilden, wie Zielgruppen angesprochen werden können – und vor allem welche Anreize (z. B. Stipendien) in Kooperation mit den Hochschulen, Kommunen und Unternehmen angeboten werden müssen, um vorbeugend erkennbare Lücken zu schließen. Dazu gehört auch eine dauerhafte Bleibe-Perspektive verbunden mit entsprechenden beruflichen Übernahmeangeboten (z. B. Betriebsstipendien plus Anschlussvertrag). Unter anderem kann und muss im Verwaltungsvollzug beispielsweise ausländischen Studenten der Verbleib erleichtert werden.

Augenmerk verdient in diesem Zusammenhang auch das Thema Unternehmensnachfolge, die bisher vielfach an fehlendem Nachwuchs scheitert und im Vergleich zur Existenzgründung – einer Daueraufgabe der Wirtschaftspolitik – weniger anspruchsvoll ist. Prinzipiell kommen der Verkauf von Unternehmen als Ganzes oder in Teilen an ein anderes Unternehmen, an Investmentgesellschaften, an bisherige Führungskräfte („Management-buy-in“), an Unternehmerpersönlichkeiten, die eine Selbstständigkeit anstreben („Management-buy-out“) oder an potenzielle Nachfolger aus den neuen EU-Staaten in Frage. Die Staatsregierung kann hier zusammen mit den Kammern vor allem eine werbende und informierende Funktion übernehmen.

Der Verlängerung der Lebensarbeitszeiten ist Priorität einzuräumen, auch wenn der direkte Einfluss der Landespolitik auf diese Größen begrenzt ist. Für Landesbedienstete liegt dies im direkten Zuständigkeitsbereich der Staatsregierung. Für alle anderen Beschäftigten unterliegt die Arbeitszeitpolitik im Wesentlichen der Aushandlung der Tarifparteien (vgl. Empfehlung 27), doch kann die Landespolitik direkt oder indirekt Anreize zur Vergrößerung des Arbeitsvolumens bieten, etwa durch die Förderung von Lebensarbeitszeitkonten.

### **Empfehlung 26**

#### *Regionale Stärken fördern*

Bei der Förderung neuer Cluster muss auf regionale Stärken geachtet werden. Wichtig mit Blick auf die Steigerung der Produktivität sind vor allem

Forschungseinrichtungen und Hochschulen, die mit den Unternehmen zusammenarbeiten. Die Technologieauswahl muss jedoch den Unternehmen überlassen bleiben. In peripheren Regionen ohne entsprechende Voraussetzungen (Unternehmen, FuE-Institute, qualifizierte Kräfte) sind die Chancen gering, durch Innovations- und Investitionsförderung künstlich Cluster zu schaffen (Röhl, 2006).

Die geforderte Clusterförderung wird jedoch auf Akzeptanzprobleme stoßen und ist höchst abstimmungsbedürftig (Kommunen, Land, Bund, EU), wenn sie wirksam werden soll. Die Identifikation von Technologiefeldern nach dem „Mapping of Excellence“-Konzept (vgl. Box 2.3) kann aber helfen, bei der Schwerpunktbildung für eine Innovationspolitik angemessen vorzugehen (vgl. Empfehlung 9).

**Box 2.3***„Mapping of Excellence“ und regionale Vorausschau*

Es gibt in Deutschland eine Reihe von ausgebauten Exzellenzfeldern, vor allem in der Genetik/Biotechnologie, Immunologie, Bioinformatik, Nanotechnologie und den Neurowissenschaften (BMBF, 2004, S. 172ff.). In Sachsen ist es vor allem die Nanotechnologie im Raum Dresden, die landesweit zu den herausragenden Exzellenzfeldern zählt. Ziel muss sein, dass international hervorragend positionierte Forschungseinrichtungen in diesen Gebieten auch neue Märkte und Produkte erschließen können. Nötig ist deshalb ein abgestimmtes Reformprogramm in den Feldern Patente, Technologietransfer, finanzielle Ressourcen und Regulierungsumfeld, mit dem die Rahmenbedingungen für Innovationen in Sachsen verbessert werden können. Eine unterstützende Maßnahme ist die enge Zusammenarbeit mit den neuen EU-Mitgliedsstaaten, mit denen auch länderübergreifende regionale Innovationspotenziale aufgedeckt und entwickelt werden können. Praktische Leitfäden liegen für Deutschland und eine Reihe europäischer Länder bereits vor (BMBF, 2005, S. 8).

Die Pionierfunktion, die Sachsen im demografischen Wandel einnimmt, könnte der sächsischen Wirtschaft auch helfen, den demografischen Wandel selbst als neues Kompetenzfeld zu entdecken. Unternehmen werden in Sachsen viel früher als in den meisten anderen Regionen mit den Fragen der Alterung und des Bevölkerungsrückgangs konfrontiert. Viele Produkte müssen altersgerecht gestaltet werden und die Leistungen der Firmen (z. B. Filialnetz der Banken) müssen in immer dünner besiedelten Regionen an den Kunden gebracht werden. Bei intensiver Auseinandersetzung mit der Thematik werden sie daher auch eher in der Lage sein, maßgeschneiderte Lösungen

anzubieten. Der demografische Wandel bietet hier also durchaus die Chance, eine neue und eigenständige regionale Stärke zu entwickeln.

### **Empfehlung 27**

#### *Lebenszyklusorientierte Personalpolitik fördern*

Zur Abmilderung des demografisch bedingten drohenden Fachkräftemangels wird es für Unternehmen unerlässlich sein, das Potenzial aller Altersgruppen auszuschöpfen. Das bedeutet zum einen, die Älteren länger zu beschäftigen, in ihre Weiterbildung zu investieren und vor ihrem Ausstieg für einen geeigneten Wissenstransfer zu sorgen. Zum anderen muss das Potenzial des zahlenmäßig drastisch sinkenden Angebots an jungen Arbeitskräften besser genutzt werden.

Dazu ist es erforderlich, im Dialog mit den Kammern die Chancen einer Modularisierung von Ausbildungsgängen auszuschöpfen. Sachsen sollte seine Anstrengungen verstärken, junge Menschen für technische und naturwissenschaftliche Berufe zu gewinnen.

Notwendig ist insgesamt eine lebenszyklusorientierte Personalarbeit, die flexible und längere Arbeitszeiten, lebenslanges Lernen und Maßnahmen zur besseren Vereinbarkeit von Familie und Beruf fördert. Das Land sollte Unternehmen, die ihre Demografiefestigkeit prüfen und entwickeln wollen, gezielt fördern, um die öffentliche Aufmerksamkeit für das Thema zu erhöhen.

Im Bereich der Weiterbildung herrschen komplexe Anbieter- und Anreizstrukturen, während das Land selbst nur begrenzte Steuerungsmöglichkeiten hat. Die Staatsregierung kann aber diesen Prozess, der in erster Linie in der Verantwortung der Betriebe, Arbeitnehmer und Sozialpartner liegt, durch geeignete Maßnahmen flankieren. Es gibt inzwischen eine ganze Reihe von erprobten Werkzeugen und guten Praktiken, die im Rahmen einer breiten Öffentlichkeitsarbeit bekannt gemacht werden können (vgl. Empfehlung 23).

In diesem Zusammenhang sollte eine Strukturanalyse durchgeführt und eine Neuausrichtung des Weiterbildungssystems in Kooperation mit Anbietern, Unternehmen, Kammern und Verbänden vorangetrieben werden. Alle Maßnahmen, die geeignet sind, die lebenszyklusorientierte Personalpolitik zu fördern, tragen auch dazu bei, qualifizierte Arbeitskräfte länger im Erwerbsleben zu halten und so die Lebensarbeitszeit zu erhöhen (vgl. Empfehlung 25).

### **Empfehlung 28**

#### *Geringqualifizierte beschäftigen*

Besonderes Augenmerk verdienen bildungsbedingte Problemgruppen. Geringqualifizierte und Langzeitarbeitslose werden trotz der demografischen

Entwicklung eine besondere Problemgruppe des Arbeitsmarktes bleiben. Eine Erhöhung ihrer Erwerbstätigenquote ist mit Blick auf die ungünstiger werdenden Belastungsrelationen vordringlich. Deshalb ist ein neuer Anlauf zu einem tragfähigen Kombi-Einkommens-Modell wünschenswert. Im Ansatz liegt ein solches Modell mit der Einführung des Arbeitslosengeldes II (ALG II) zwar bereits vor, doch sind die Grenzbelastungen bei erzielten Markteinkommen noch zu hoch und die Verrechnung mit weiteren Einkommen in der Familie kompliziert. Ein ordnungspolitisch korrekter und praktikabler Weg wäre die Aufstockung niedriger Einkommen im Rahmen des Steuersystems. Um das Existenzminimum zu sichern, wird das Arbeitseinkommen von Geringverdienern durch eine Steuergutschrift aufgestockt. International sind solche Modelle bereits bekannt und positiv evaluiert (Peter, 2005). Sie bieten zudem einen Anreiz für längere Arbeitszeiten, weil sie – anders als Minijob-Regeln – einen gleitenden Übergang in die Vollzeitbeschäftigung ermöglichen.

### **Empfehlung 29**

#### *Ausbildungsschwache fordern und fördern*

Das Problem mangelnder Ausbildungsreife von Schulabgängern ist kurzfristig nicht zu beheben. Das System der beruflichen Bildung übernimmt häufig eine kurative Funktion, indem es in der dualen Berufsausbildung auch lernschwächere Schüler aufnimmt und zu einem qualifizierten Abschluss zu führen versucht. Zur Unterstützung dieser Funktion ist die Ausbildungsschwelle für Unternehmen durch flexiblere Ausbildungsvergütungen zu senken. Zur Unterstützung sind auch die Ausbildungsberufe zu modernisieren, zu differenzieren und zu individualisieren, damit die Belange von leistungsschwächeren Jugendlichen stärker berücksichtigt werden können. Die Ausbildungsabbrucherquote ist durch erhöhte Anforderungen an die Ausbildungsbereitschaft von jugendlichen ALG II-Beziehern zu vermindern. Der internationale Vergleich zeigt, dass bisher ausschließlich solche Modelle aktiver Arbeitsmarktintegration erfolgreich waren, die die Ausweichtaktik unmotivierter Jugendlicher nicht tolerieren („no Exit“-Strategie). Die Kommission empfiehlt insbesondere die Umsetzung und Förderung produktionsschulorientierter Modelle (vgl. Box 2.4).

**Box 2.4***Das Modell „Produktionsschule“ in Sachsen ausbauen*

Kernidee der dänischen „Produktionsschulen“ ist die Integration bildungsferner und orientierungsloser Jugendlicher in die berufliche Bildung bzw. den Arbeitsmarkt durch die Einbindung in Produktionsprozesse („Lernen durch Produzieren“). Zielgruppe sind Jugendliche unter 25 Jahren mit abgebrochener Schul- bzw. Ausbildungslaufbahn, die nicht in das reguläre Bildungssystem eingegliedert werden können.

Abgesichert durch eine nationale Rahmengesetzgebung (1985) werden die Produktionsschulen durch eigenständige, kommunale Initiativen unter Einbindung lokaler Arbeitnehmerverbände, Arbeitgeberverbände und Unternehmen getragen.

Die Jugendlichen erhalten individuelle Entwicklungspläne für die Zeit der Produktionsschule und danach. Sie lernen in Werkstätten (Metall, Tischlerei, Video, IT, TV, Grafik, Textil), die von „Fachleuten mit Lebenserfahrung“ geleitet werden. Aufträge externer Kunden werden selbst akquiriert. Die Einhaltung der Entwicklungspläne durch die Jugendlichen wird sehr streng und personalintensiv begleitet („no Exit“-Strategie).

Dieses hochflexible Angebot bringt solide Übergangsquoten in den ersten Arbeitsmarkt hervor (65 %). Der finanzielle Aufwand ist allerdings hoch: 113 Mio. € werden jährlich für 102 Produktionsschulen mit 12.800 Teilnehmern aufgewendet. Die Hansestadt Hamburg hat ein produktionsschulorientiertes Modell aufgebaut und darin die Vermittlungsquote von Hauptschulabsolventen in ungeforderte duale Ausbildung von 6,7 % auf rund 20 % erhöht.

## 2.6 Gesundheit und Pflege

**Empfehlung 30***Leistungsangebote vernetzen*

Die Umstrukturierung der Krankenhauslandschaft und anderer Einrichtungen der Gesundheitsfürsorge ist zwingend erforderlich. Durch eine bessere Vernetzung von ambulanten, stationären, pflegerischen und die Rehabilitation betreffenden Leistungen kann die Gesundheitsfürsorge unter Schrumpfbedingungen effektiver gestaltet werden. Schwerpunkt der Pflegedienste sollten die ambulanten Dienste und eher dezentrale stationäre Einrichtungen sein. Neben einer Intensivierung der öffentlichen Pflege sollten auch die Voraussetzungen für die familiäre Pflege verbessert werden (z. B. durch komplementäre ambulante Pflegeleistungen).

**Empfehlung 31***Gesundheitseinrichtungen bedarfsgerecht umstrukturieren*

Krankenhäuser müssen mit ihren Angeboten dem veränderten Altersaufbau der Gesellschaft gerecht werden. Zukünftigen Krankenhausbedarfsplänen sollte deshalb nicht mehr nur die pauschale Kenngröße Bettenanzahl pro Einwohner zugrunde gelegt werden. Vielmehr sollte bei der Bedarfsplanung nach dem altersspezifischen Bedarf der Altersgruppen im Einzugsbereich der Krankenhäuser differenziert werden.

Darüber hinaus ist bei der Umgestaltung der Krankenhauslandschaft zu prüfen, inwieweit die in der Vergangenheit geschaffenen, teilweise relativ großen Einheiten unter den zukünftigen Bedingungen noch wirtschaftlich sind. Vor allem für den ländlichen Raum sind Einrichtungen, wie Gesundheitszentren, medizinische Versorgungszentren oder Portalkliniken, zu prüfen, damit eine qualitativ hochwertige und flächendeckende Gesundheitsversorgung erhalten bleibt.

**Empfehlung 32***Landesweite Strategie für Pflegedienstleistungen entwickeln*

Angesichts der einerseits steigenden Anzahl an Pflegefällen und des andererseits relativ schlechten Images der Pflegeberufe wird es künftig notwendig sein die Pflegeberufe aufzuwerten, um eine angemessene und menschenwürdige Pflege zu sichern. So sollten z. B. ehrenamtliche Tätigkeiten in Verbindung mit der Pflege eine bessere Würdigung erfahren.

In Sachsen werden die familiären Pflegeressourcen in Zukunft deutlich stärker abnehmen, als dies in vielen anderen Ländern der Fall sein wird. Aus diesem Grunde ist ein flächendeckendes System pflegerischer Dienste in Sachsen unabdingbar, da gerade in der Versorgung pflegebedürftiger alter Menschen erhebliche Engpässe auftreten werden. Hier ist der Freistaat Sachsen gefordert, langfristige Planungen, z. B. im Rahmen einer systematischen Altenhilferahmenplanung, für die besonders betroffenen Regionen aufzustellen. Diese Planung sollte den Gesamtbereich von Seniorenarbeit und Altenhilfe – hierzu gehören auch die offene Altenarbeit und Altenhilfe, teilstationäre und stationäre sowie die ambulante Altenhilfe, betreutes Wohnen – bis hin zur Pflege und Hospizarbeit umfassen.

Die abnehmenden familiären Ressourcen können angesichts des zunehmenden Pflegebedarfs nur dann kompensiert werden, wenn es gelingt, neben einem differenzierten System ambulanter Pflegedienste ein entsprechend differenziertes System stationärer Pflege zu entwickeln. Aus diesem Grunde ist

dem Aufbau geriatrischer und geriatrisch-rehabilitativer Strukturen heute und in naher Zukunft besondere Bedeutung beizumessen.

### **Empfehlung 33**

#### *Präventionsmaßnahmen fördern*

Das Land Sachsen sollte sich um eine Stärkung der Prävention für das Alter und im Alter bemühen. Derartige Präventionsmaßnahmen tragen laut zahlreichen empirischen Befunden (Kruse, 2002) zur Förderung der Lebensqualität, der Selbstständigkeit und damit der aktiven Lebenserwartung im hohen und sehr hohen Lebensalter bei. Entsprechende Modellprojekte sind bisher nur in einzelnen Ländern aufgelegt worden und sollten auch in Sachsen entwickelt werden. Darüber hinaus empfehlen sich für Sachsen Gesundheitskampagnen, die alle Bevölkerungsgruppen hinsichtlich der Erhaltung ihrer Leistungsfähigkeit und Gesundheit informieren, insbesondere die Alten. Im Vordergrund sollte dabei die Bedeutung eigener körperlicher, geistiger und sozialer Aktivitäten und bürgerschaftlichen Engagements stehen.

### **Empfehlung 34**

#### *Altersruhesitz Sachsen ins Blickfeld rücken*

Die zunehmende Bedeutung des Pflegebereichs kann zum Anlass genommen werden, den Pflegesektor in Sachsen auch als länderübergreifendes Angebot auszubauen. In landschaftlich und kulturell attraktiven Regionen und Städten, wie der Sächsischen Schweiz und der Oberlausitz, kann ein vernetztes Angebot an stationären und ambulanten Pflegeeinrichtungen geschaffen werden, das ältere Menschen aus anderen Ländern veranlassen könnte, sich in Sachsen niederzulassen.

## **2.7 Finanzen und Verwaltung**

### **Empfehlung 35**

#### *Nachhaltige Haushaltspolitik und Verschuldungsverbot in die Landesverfassung aufnehmen*

Sowohl die demografischen Veränderungen als auch das Auslaufen der Osttransferleistungen im Jahr 2020 machen es erforderlich, auf Landesebene und auf kommunaler Ebene eine nachhaltige Finanzpolitik zu betreiben. Diese muss zwei Bedingungen erfüllen: (1) die Begrenzung der Schuldenlast, die auf nachfolgende Generationen übertragen wird, und (2) die Orientierung

der Ausgabenstrukturen an den sich wandelnden Bedarfsstrukturen sowie an den sich verändernden Staatsaufgaben. Die Staatsregierung wird ab dem Jahr 2008 einen ausgeglichenen Haushalt vorlegen. Diesen Umstand sollte der Freistaat Sachsen im Hinblick auf die Generationengerechtigkeit dazu nutzen, als erstes Bundesland eine Null-Defizit-Regel in Verbindung mit einem finanzpolitischen Nachhaltigkeitsgebot in die Landesverfassung aufzunehmen. Einnahmen- und Ausgabenschwankungen müssen z. B. über einen Fünfjahresdurchschnitt ausgeglichen sein. In „guten“ Jahren müssen – nach dem Beispiel vieler US-Staaten – „Rainy Day Funds“ geschaffen werden (vgl. Box 2.5). Zusätzlich muss festgeschrieben werden, dass Privatisierungserlöse zur Schuldentilgung, nicht aber für laufende Ausgaben verwendet werden dürfen, damit die Verschuldungsgrenze nicht durch die Privatisierung staatlicher Vermögenswerte umgangen wird. Diese Verfassungsänderung sollte im Jahr 2010 in Kraft treten. Entsprechende Vorgaben müssen auch für die kommunale Ebene geschaffen werden. Im Hinblick auf die Ausgabenstrukturen ist sicher zu stellen, dass in den Bereichen, in denen sich bedingt durch den demografischen Wandel oder durch eine Veränderung des Staatsbewusstseins Einsparpotenziale ergeben, diese auch realisiert werden (Abbau von Kostenremanenzen). Diese Mittel können dann in Bereiche mit demografisch bedingten Mehrbedarfen (z. B. Altenversorgung) oder in Bereiche mit erhöhter staatlicher Aufgabenwahrnehmung (z. B. Ganztagschulen) gelenkt werden.

### **Empfehlung 36**

#### *Finanzpolitische Nachhaltigkeitsberichterstattung einführen*

Der Wissenschaftliche Beirat beim Bundesministerium der Finanzen (2001) hat in einem Gutachten zur Nachhaltigkeit der Finanzpolitik eine finanzpolitische „Nachhaltigkeitsberichterstattung“ angemahnt, die auch auf der Länderebene (unter Einbeziehung der Kommunen) dringlich geboten ist. In der Nachhaltigkeitsberichterstattung sollen die Ausgaben- und Investitionsstrukturen des Landes und der Kommunen unter Nachhaltigkeitsgesichtspunkten dargestellt werden, wobei die demografischen Entwicklungen prospektiv in allen Politikbereichen zu berücksichtigen sind. Aufzuzeigen sind insbesondere die zukünftigen Anpassungsbedarfe im Hinblick auf die Budgetstrukturen. Ferner sollen im Rahmen dieser Darstellung die sich abzeichnenden ausgabenseitigen Risiken benannt und für einen überschaubaren Zeitraum auch quantifiziert werden. Ein solcher Bericht sollte im Abstand von zwei Jahren die vorzulegende Finanzplanung des Landes ergänzen.



**Box 2.5***Rainy Day Funds*

Nahezu alle US-Bundesstaaten haben Null-Defizit-Regeln in ihren Verfassungen stehen, wobei es aber zahlreiche Facetten im Hinblick auf die konkrete Ausformulierung dieses Verfassungsgebots gibt. Trotz der Null-Defizit-Regeln kann und soll die öffentliche Hand konjunkturelle Schwankungen auf der Einnahmen- und Ausgabenseite absorbieren. Dazu müssen in „guten“ Jahren Rücklagen gebildet werden, die dann als Ausgleichsmasse in „schlechten“ Jahren eingesetzt werden können. Solche Rücklagen werden in den USA als „Rainy Day Funds“ bezeichnet (Knight & Levinson, 1999).

Möglich sind Null-Defizit-Regeln und das Anlegen von „Rainy Day Funds“ aber nur dann, wenn die öffentlichen Haushalte ihre strukturellen Defizite beseitigen und somit bei normaler Konjunkturlage einen ausgeglichenen Budgetsaldo aufweisen. Dies impliziert, dass man sich im Interesse der Generationengerechtigkeit und einer nachhaltigen Finanzpolitik von der Praxis einer Schuldenfinanzierung der öffentlichen Ausgaben verabschiedet.

Die deutschen Länder verfügen auf der Einnahmenseite kaum über Gestaltungsmöglichkeiten, dennoch kann mit dem Instrument der „Rainy Day Funds“ die erforderliche Flexibilität in der Haushaltsführung erhalten bleiben und in den Landesverfassungen eine Null-Defizit-Regel implementiert werden.

**Empfehlung 37***Pensionsfonds des Freistaates Sachsen ausweiten*

Der Freistaat Sachsen wird in den nächsten Jahrzehnten mit deutlich steigenden Pensionslasten konfrontiert werden (vgl. Abschnitt 1.7). Bisher werden vom Freistaat Rücklagen für die zukünftigen Pensionslasten nur für die Beamten getätigt, die ab dem 01.01.2000 ihren Dienst aufgenommen haben.<sup>1</sup> Gerade im Interesse einer gerechten Verteilung von Finanzierungslasten zwischen den Generationen sollte der Freistaat in den nächsten Jahren zügig auch Pensionsrückstellungen für die bereits seit 1995 verbeamteten Landesbediensteten nachholen. Erforderlich ist dies, um im Zuge der Einführung einer belastungsfähigen Kosten- und Leistungsrechnung die Pensionskosten

---

<sup>1</sup>Die sogenannte „Versorgungsrücklage“, die von allen Gebietskörperschaften für ihre Beamten seit einiger Zeit geleistet werden muss, ist bei weitem nicht ausreichend um die zukünftigen Pensionslasten zu tragen. Mit dem Pensionsfinanzierungsfond wird eine (versicherungsmathematische) vollständige Rücklage für die zukünftigen Pensionslasten geleistet.

vollständig zu erfassen. In Rheinland-Pfalz besteht der Pensionsfonds beispielsweise bereits seit dem Jahr 1995 und hat gegenwärtig ein Vermögensvolumen von über einer halben Mrd. €.

Für die Pensionsrücklagen wird eine Sicherung vorgeschlagen, die über einfachgesetzliche Vorschriften hinausgeht. So sollten die eingerichteten Pensionsfonds verfassungsrechtlich festgeschrieben werden, um sie vor der Gefahr einer möglichen Zweckentfremdung, z. B. zum Stopfen von Haushaltslöchern, zu schützen.

### **Empfehlung 38**

#### *Mittelverwendung im Rahmen des Solidarpaktes II langfristig planen*

Dem Freistaat stehen noch bis zum Jahr 2019 erhebliche Mittel aus dem Solidarpakt II zu. Diese Mittel dienen der Kommunalfinanzierung (Ausgleich der unterproportionalen kommunalen Finanzkraft) und der Finanzierung von gewerblichen Investitionsfördermaßnahmen sowie Infrastrukturinvestitionen. Vor dem Hintergrund der demografischen Veränderungen ist es erforderlich, eine längerfristige Konzeption des infrastrukturellen Investitionsbedarfs zu erarbeiten. Die im Freistaat noch vorhandenen infrastrukturellen Nachholbedarfe auf der Landes- und Gemeindeebene müssen ermittelt werden und es müssen Prioritäten gesetzt werden. Von besonderer Bedeutung ist hierbei die Berücksichtigung demografisch bedingter Finanzierungsrestriktionen (Finanzierbarkeit von Folgekosten), so dass Infrastrukturen geschaffen werden, die nachhaltig erforderlich sowie finanzierbar sind (vgl. Empfehlung 10).

### **Empfehlung 39**

#### *Demografierelevante Ausgaben umschichten*

Die Veränderung der Altersstruktur macht eine Untersuchung aller Budgetpositionen im Hinblick auf deren Anpassungsbedarf erforderlich. Es wird Aufgabenbereiche geben, die demografisch bedingte Mehrausgabenbedarfe haben, und Bereiche, in denen die demografische Entwicklung Einsparungen ermöglicht, ohne die Versorgung zu verschlechtern. Diese Budgetumschichtungen sind notwendig, um eine nachhaltige finanzielle Entwicklung im Land und in den Kommunen zu gewährleisten.

Die Ressorts sollten in Zusammenarbeit mit dem Finanzministerium die laufenden Ausgaben in ihren Zuständigkeitsbereichen auf deren Demografie-sensitivität untersuchen. Auf Basis dieser Informationen können die demografischen Anpassungsbedarfe transparent gemacht und eine faktenbasierte Diskussion um zukünftige Budgetstrukturen ermöglicht werden. Dies gilt auch auf der Gemeindeebene. Um die Kosten dieses Informationsprozesses

zu senken, bietet sich eine Zusammenarbeit mit den anderen ostdeutschen Ländern an.

### **Empfehlung 40**

#### *Angebote anpassen*

Darüber hinaus sind die Aufgabenbereiche zu identifizieren, die bereits zum gegenwärtigen Zeitpunkt erhebliche Ausgabenüberhänge zu verzeichnen haben. Das kann z. B. über Benchmarking-Vergleiche (vgl. Box 2.6) mit anderen Bundesländern erfolgen. Diese Ausgabenüberhänge sind abzubauen und die hiermit erzielten Ersparnisse in die Rückführung der Verschuldung sowie in zukunftssichernde Bereiche der Humankapitalbildung, wie z. B. die frühkindliche Förderung oder die Hochschulbildung, zu lenken.

Auch vor dem Hintergrund sinkender Einnahmen steht unter demografischen Perspektiven die Nachhaltigkeit der Finanzierung von Angeboten und Einrichtungen in vielen Bereichen in Frage. Daher ist in diesen Bereichen auf der Landes- und Gemeindeebene eine kritische Überprüfung notwendig. Im Bereich Kultur sollte z. B. eruiert werden, ob und in welchem Umfang gegebenenfalls das sächsische Kulturraumgesetz Fehlanreize zum Aufbau einer nachhaltig nicht finanzierbaren Kulturlandschaft setzt.

#### **Box 2.6**

##### *Benchmarking*

Benchmarking kann dazu beitragen, die politische Diskussion faktenbasiert zu führen. Wenn Ausgaben in einem Bereich von einem zuvor definierten und vereinbarten Benchmark abweichen, erfordert dies zwar nicht automatisch eine Korrektur der Ausgaben, erhöht aber den Rechtfertigungsdruck und erleichtert damit eine explizite Prioritätensetzung durch die Politik.

Am Beispiel der Kultur lässt sich dies verdeutlichen: Der Freistaat gibt auf Landes- und Gemeindeebene in der laufenden Rechnung (nach Verrechnung der Gebühreneinnahmen) ca. 122 € je Einwohner aus. Im Vergleich verausgaben die Westflächenländer hierfür ca. 67 €. Im Stadtstaat Hamburg liegt das Ausgaben-niveau bei ca. 110 €, während Berlin mit ca. 165 € je Einwohner wesentlich höhere Ausgaben tätigt (vgl. die Angaben in Statistische Ämter des Bundes und der Länder, 2004). Würde man für die Ausgaben klare Benchmarks definieren, so wären eventuell weitere Effizienzressourcen zu mobilisieren.

**Empfehlung 41***Gebiets- und Verwaltungsstrukturen verändern*

In einigen Teilregionen des Landes wird es zu einer spürbaren Ausdünnung der Bevölkerung kommen, während nur für die Großstädte Dresden und Leipzig eine stabile Bevölkerungsentwicklung prognostiziert wird. Die regionale Administrationsstruktur des Freistaates Sachsen, die in der Mitte der 90er Jahre unter völlig anderen Erwartungsbedingungen geschaffen wurde, ist daher neu zu überdenken. In den eher peripheren Regionen sollen die Landkreise durch Zusammenlegung vergrößert und so überlebensfähige Einheiten geschaffen werden. Um die Stadt-Umland-Probleme zu internalisieren, sollten die kleineren kreisfreien Städte des Landes mit den umliegenden Landkreisen zu größeren Gebietseinheiten verschmolzen werden (Einkreisung der kreisfreien Städte). Ziel sollte eine optimale Kongruenz mit anderen kommunalen Gebietskörperschaften, wie den Planungs- und Zweckverbänden sowie den Kulturräumen sein, um unnötige Reibungsverluste zu vermeiden.

Freiwillige Kooperationen finden bei den Beteiligten zwar eine höhere Akzeptanz als institutionelle Kreisgebietsreformen, führen aber zu uneinheitlichen und ungleichgewichtigen Verwaltungsstrukturen in den Ländern (Hesse, 2004, S. 338). Die Anpassung der Territorialstrukturen ist daher der konsequente Schritt, um die aufgabennotwendigen Kapazitäts- und Steuerungsgrößen zu schaffen. Eine Studie im Auftrag der Landesregierung von Rheinland-Pfalz (Sarcinelli & Stopper, 2004, S. 94) kommt zu dem Schluss, dass das Wettbewerbsdenken und die gegenseitigen „Eifersüchteleien“ zwischen Einzelpersonen und Kommunen erhebliche Kooperationshemmnisse darstellen. Im Rahmen dieser Analyse wurden in Rheinland-Pfalz landesweit zahlreiche Interviews mit Entscheidungsträgern auf den verschiedensten Ebenen durchgeführt. Ein Großteil der Befragten befürwortete die horizontalen Fusionen von Gemeinden und Gemeindeverbänden (Zusammenlegung von Gemeinden, Landkreisen sowie Landkreisen und kreisfreien Städten) als ein besonders wirkungsvolles Instrument der Schaffung effizienter Verwaltungsstrukturen.<sup>2</sup> Freiwillige Kooperationen der lokalen Gebietskörperschaften stehen diesen Überlegungen natürlich nicht entgegen und sind weiterhin wünschenswert und zu unterstützen (vgl. Kapitel 3).

---

<sup>2</sup>Wie problembehaftet kommunale Kooperationen sind, zeigen sogar einfache Beispiele aus dem Alltagsleben. So bemängelt der Deutsche Landkreistag in einer Studie zu den e-Government-Aktivitäten der Landkreise, dass diesbezügliche Kooperationen bereits an den eigenen Kreisgrenzen enden (Schliesky, 2004).

## Kapitel 3

# Aufgaben der Staatsregierung bei der Umsetzung der vorgeschlagenen Maßnahmen

Für eine erfolgreiche Politik im Freistaat Sachsen wird die richtige Organisation bei der Umsetzung der Politikmaßnahmen entscheidend sein, denn die Anpassungsmaßnahmen an den demografischen Wandel erfordern (1) die Beteiligung zahlreicher Akteure und (2) nachhaltiges Handeln. Die Staatsregierung kann zwar den Anpassungs- und Entwicklungsprozess anstoßen, doch ohne die umfassende Integration regionaler und lokaler Entscheidungsträger werden die Maßnahmen nicht erfolgreich sein. Der Anpassungs- und Entwicklungsprozess ist kein Selbstläufer. Ein einmaliges Anstoßen wird nicht genügen, die Politik ist hier dauerhaft gefordert. Einmal eingeleitete Maßnahmen müssen stetig nachgehalten werden.

### **Kultur des Wandels etablieren**

Im Freistaat ist eine Kultur des Wandels zu etablieren. Die Staatsregierung sollte dabei eine führende Rolle einnehmen. Demografiefeste Strukturen sind das Ziel, an dem sich die Anpassungsmaßnahmen orientieren und messen müssen. Folgende Fragen müssen u. a. für diesen Weg geklärt werden:

- Wie lassen sich die Maßnahmen umsetzen?
- Wie kann die Bevölkerung auf die bevorstehenden Veränderungen vorbereitet werden?
- Wer sollte das politische Rahmenmanagement im Umstrukturierungsprozess übernehmen?

- Wer ist für die Umsetzung der Maßnahmen zuständig?
- Mit welchen Mitteln kann die Staatsregierung Anreize für den notwendigen Wandel im Denken und Handeln auf kommunaler Ebene schaffen?

Die folgenden Ausführungen sollen einige dieser Fragen thematisieren, um eine adäquate und nachhaltige Umsetzung im Freistaat Sachsen in die Wege zu leiten.

### **Ziele prüfen und neu formulieren**

Zunächst sollte die Staatsregierung die aktuelle Lage konsequent offen legen, bisherige Strategien und Konzepte auf den Prüfstand stellen und künftige Entwicklungsoptionen aufzeigen. Die damit verbundenen Probleme, aber auch die Anpassungsmöglichkeiten müssen bewusst gemacht werden. Letzteres muss mit der positiven Vision eines modernen, attraktiven und wettbewerbsfähigen Sachsen verbunden werden. Ohne eine solche Zielvorstellung lassen sich die anstehenden Anpassungen weder vermitteln noch durchsetzen. Auf der Grundlage dieser Vision muss die Staatsregierung in einen gesellschaftlichen Dialog eintreten und eine breite Strukturdiskussion führen, an deren Ende konsequente Entscheidungen zu treffen sind. Der Erfolg dieses Prozesses hängt maßgeblich von der Kommunikations- und Informationsstrategie der Staatsregierung ab, aber auch von der Überwindung des Ressortdenkens, um das dezentral vorhandene Wissen zu aktivieren und ein Querschnittsdenken zu etablieren.

### **Koordinationsfunktion auf der Landesebene durch die Staatskanzlei**

Das Management der Reaktionen und die Anpassung an die demografischen Veränderungen ist eine zentrale politische Führungsaufgabe, die im Land organisatorisch von der Staatskanzlei zu übernehmen und zu verantworten ist. Dies gilt insbesondere auch deshalb, weil bei nahezu jeder Maßnahme unterschiedliche Ressorts betroffen sind, die Staatsregierung aber mit einer Informations- und Gestaltungspolitik „aus einem Guss“ an die Öffentlichkeit und die anderen Akteure herantreten muss.

Dabei kann die Staatskanzlei natürlich nicht jede einzelne Maßnahme anstoßen, ausführen und überprüfen. Sie sollte – in Zusammenarbeit mit den gesellschaftlichen Akteuren – den Zeitrahmen für Anpassungsmaßnahmen definieren, Zielvorgaben (Benchmarks) entwickeln, die Zielerreichung kontinuierlich überprüfen (Monitoring) sowie lokale und regionale Prozesse initiieren und deren Moderation unterstützen. Die Staatskanzlei muss aber deutlich

machen, wo beim demografischen Wandel die Grenzen der politischen Möglichkeiten erreicht sind und wo auch die übrigen Akteure im Land (z. B. Kommunen, Verbände, Unternehmen) ihren Beitrag zur Neuausrichtung auf die demografischen Veränderungen leisten müssen. Ein wichtiger Bestandteil des politischen Prozessmanagements wird darin bestehen, die einzelnen Ministerien und übrigen Akteure für die Umsetzung in die Verantwortung zu nehmen. Als Initialzündung für eine solche gemeinsame Verantwortung könnte die Staatsregierung einen Demografiegipfel mit den relevanten Akteuren organisieren, um eine gemeinsame Zielausrichtung vorzunehmen – ähnlich dem am Ende des Kapitels skizzierten „Kompass Sachsen 2030“ (vgl. Box 3.1, S. 70).

### **Ressortübergreifend arbeiten**

Wenn einer einzelnen Instanz, wie z. B. der Staatskanzlei, auf diese Art eine zentrale Funktion zugewiesen wird, besteht jedoch die Gefahr, dass sich die anderen Akteure auf die „Demografiebeauftragten“ verlassen und eigene Initiativen vermissen lassen. Deshalb ist eine neue Querschnittspolitik zu etablieren, die sich vom strikten Ressortprinzip verabschiedet und in der die relevanten Ressorts zusammengeführt und koordiniert werden.

Jegliche Scheu vor der Komplexität der Aufgabe muss abgelegt werden. Nur durch die alles umfassende Auseinandersetzung mit dem Thema unter Beteiligung der fachlich Zuständigen sowie der Betroffenen kann dieser Prozess erfolgreich gestaltet werden. Diese Aufgabe verlangt zum einen eine zentrale Steuerung, zum anderen ein hohes Demografiebewusstsein aller Beteiligten. Dieses darf nicht an den Grenzen der jeweiligen eigenen fachlichen und regionalen Verantwortung Halt machen. Es muss vielmehr die Auswirkungen der eigenen Domäne auf andere Politikfelder in den Mittelpunkt stellen, Anknüpfungspunkte für vernetztes Handeln anbieten und fachübergreifende Lösungen erzeugen.

### **Informationen bereitstellen**

Die Bevölkerung in Deutschland ist verunsichert von heterogenen und widersprüchlichen Informationen, die von Politik, Wissenschaft und Medien über den demografischen Wandel in Umlauf gebracht werden. Einerseits werden Horrorszenarien ausgemalt, andererseits wird das Thema mit dem Hinweis auf die langen Zeiträume und die damit verbundenen Unsicherheiten in der Projektion heruntergespielt. Dabei ist in kaum einem Politikfeld die Prognose so zuverlässig wie in der Demografie.

Die Politik hat lange Zeiträume für Anpassungsprozesse zur Verfügung. Diese dürfen nicht verschlafen werden, sondern die Anpassung muss konsequent vorangetrieben werden. Die Staatsregierung kann die Schlagzeilen nicht kontrollieren, aber sie kann durch eine konsistente und kleinräumig differenzierte Informationspolitik aufklären, Transparenz schaffen, Unsicherheiten abbauen und eine solide Grundlage für zeitlich aufeinander abgestimmte Strategien schaffen.

Allerdings erfordern die kleinräumigen Unterschiede zunehmend auch differenzierte Prognosen und Szenarien bis hin zur kommunalen Ebene bzw. Stadtteilebene. Die Grundlagen hierfür sind jedoch dürftig. Zwar kann man sich bei Analysen und Prognosen u. a. auf kommunale Daten sowie Mikrozensusdaten stützen, die Auswertung erfordert jedoch meist relativ aufwendige methodische Ansätze. Die Staatsregierung sollte daher auf Bundesebene eine Initiative zur Wiedereinführung eines Bevölkerungszensus in Deutschland starten.

Es ist von entscheidender Bedeutung, dass diese konsistente und kleinräumig differenzierte Informationspolitik dauerhaft verfolgt wird. Gerade wenn der demografische Wandel von anderen Themen aus den Schlagzeilen verdrängt wird, droht die Aufmerksamkeit der Entscheidungsträger nachzulassen. Umso wichtiger ist daher eine nachhaltige Informationspolitik, die das Thema an sich, die aktuellen Daten und die erzielten Fortschritte allen Akteuren immer wieder in Erinnerung ruft. Voraussetzung einer Informationspolitik ist auch das Voranbringen von Forschungen zu Konsequenzen und Handlungsoptionen im demografischen Wandel.

### **Dezentralisieren und flexibilisieren**

Die demografische Entwicklung wird zu einer heterogenen Entwicklung in den Teilräumen führen. Regional unterschiedliche Entwicklungen erfordern auch unterschiedliche Anpassungsprozesse. Die daraus entstehende Vielfalt an notwendigen Anpassungsmaßnahmen kann unmöglich zentral organisiert werden.

Die Staatsregierung muss zunehmende regionale Unterschiede zulassen. Eine Neudefinition des Postulats gleichwertiger Lebensverhältnisse ist notwendig. Eine gleichmäßige Versorgung mit öffentlichen Gütern auf dem bisherigen Niveau ist bei der künftigen Bevölkerungsabnahme nicht mehr möglich. Ebenfalls erforderlich ist eine stärkere Verlagerung von Zuständigkeiten auf die Ebenen, die am besten auf die Herausforderungen des demografischen Wandels reagieren können. Voraussetzung hierfür ist die Schaffung leistungsfähiger Einheiten. Zu prüfen ist jeweils, in welchen Bereichen und in welchem Maße eine größere lokale Autonomie sinnvoll ist und wie die notwendige Koor-



dination der kommunalen Gebietskörperschaften erfolgen kann. Den lokalen Entscheidungsträgern vor Ort müssen dazu größere Spielräume gewährt werden. Nur sie kennen die Prioritäten ihrer Bevölkerung bei den öffentlichen Leistungen und nur vor Ort können innovative Lösungskonzepte (Experimente, Erprobungsräume) gefunden werden. Daher ist die Staatsregierung aufgefordert, in einem ersten Schritt die existierenden Standards und Vorschriften für öffentliche Leistungen im Freistaat auf den Prüfstand zu stellen, die bisher die Spielräume der lokalen Politik unnötig beschränken. Erst wenn die notwendige Flexibilität vorhanden ist und die Menschen vor Ort entscheiden können, welche Leistungsstandards ihnen wirklich wichtig sind, kann die dezentrale Bereitstellung der öffentlichen Leistungen ihre Vorzüge entfalten.

### **Kooperation durch Anreize fördern**

Effiziente dezentrale Lösungen werden sich in den meisten Fällen nur realisieren lassen, wenn Kommunen (aber auch private Entscheidungsträger) kooperieren. Kooperationen bergen im Wesentlichen drei große Vorteile: Erstens lassen sich durch Kooperationen Verwaltungskosten sparen, die öffentlichen Leistungen können so zu geringeren Kosten pro Kopf angeboten werden. Andernfalls werden in Regionen mit abnehmender Bevölkerungszahl die Kostenremanenzen den Kommunen über den Kopf wachsen und das öffentliche Leistungsniveau wird zunehmend ineffizient. Zweitens ermöglichen Kooperationen ein wechselseitiges Lernen. Informationen müssen nicht in jeder Kommune neu generiert werden, erfolgreiche Lösungen können weitergegeben und kopiert werden. Drittens steigert Kooperation die Motivation und Selbstidentifikation der Beteiligten im Hinblick auf die Entwicklung und Umsetzung von Lösungsansätzen für Probleme. Dadurch können längerfristige, sich selbst tragende Prozesse geschaffen werden.

Was ist die Rolle des Landes bei lokalen Kooperationen, die der Bewältigung von demografischen Veränderungen dienen? Zunächst einmal könnte sich das Land auf die Information und Aufklärung der direkt betroffenen Akteure beschränken. Allerdings besteht dabei die Gefahr, dass bloße Appelle der Staatsregierung nicht automatisch zu effizienten kooperativen Lösungen führen. Ein zweiter Weg besteht darin, Anreize über regionale und interkommunale Wettbewerbe zu schaffen. Dadurch können innovative Lösungen für Probleme gefunden werden, ohne dass das Land in die Pflicht genommen werden kann, die Lösungen selbst zu finanzieren.

Die Kooperation der Kommunen (und anderer Akteure) ist wünschenswert und dringend notwendig, doch ist zu befürchten, dass die Kooperationen auf freiwilliger Basis nicht im ausreichenden Maße zustande kommen. Freiwillige Kooperationen funktionieren perfekt, wenn alle beteiligten

Kooperationspartner sich besser stellen können (Win-Win-Situation). Die hier angesprochenen Kooperationen müssen jedoch meist unter Schrumpfbedingungen geschlossen werden.

Zwei Gemeinden, die beide ein Schwimmbad betreiben, werden irgendwann entscheiden müssen, welches Bad weiter besteht; denn zwei unausgelastete Bäder zu betreiben, wäre auf Dauer höchst ineffizient. Auch auf der Verwaltungsebene tritt dieses Problem auf. Haben die Gemeinden eine Größe erreicht, bei der z. B. ihre jeweiligen Landesbeamten nicht mehr ausgelastet sind und keine anderen Aufgaben vorhanden sind, dann bleibt nur die Zusammenlegung.

Zwar stellen sich alle Beteiligten in der Summe besser, wenn sie die notwendigen Anpassungen kooperativ vornehmen. Aber es lässt sich nicht sicherstellen, dass jeder einzelne Beteiligte dabei gewinnt. Das Zurückfahren der Kapazität wird beinahe zwangsläufig zu Konflikten führen. Denn jede Gemeinde sähe es natürlich gerne, wenn die Leistungserstellung im Ort bliebe. Die Distanz für die Bürger – zum Schwimmbad oder zur Behörde – ist geringer, und die Jobs für die eigenen Bürger bleiben erhalten. Möglicherweise entsteht ein „Wartespiel“ zwischen den Gemeinden, da jede Gemeinde darauf wartet, dass die andere Gemeinde ihre Funktionen abtritt. So bleiben ineffiziente Strukturen zu lange erhalten.

Angesichts der Gefahr exzessiver Trägheit in den Anpassungen an den demografischen Wandel bleiben nur die beiden Optionen, die konfliktträchtigen Entscheidungen, d. h. die Entscheidungen, die mit Arbeitsplätzen und langen Wegen für die Bürger verbunden sind, (1) auf die zentrale Ebene zu heben, was letztendlich aber am Informationsbedarf der Zentrale scheitert, oder (2) geeignete Kooperationsanreize zu setzen. Die Staatsregierung sollte daher eine explizite Politik betreiben, die erfolgreiche Kooperationen belohnt und Verweigerungshaltungen sanktioniert. Folgende Instrumente bieten sich an:

- Boni: Benachbarte Kommunen, bei deren Leistungserstellung hohe Spillovers entstehen, können vom Land zusätzliche Mittel erhalten, wenn die Zukunftsplanung gemeinsam erfolgt. Die ausgelobten Boni können im Laufe der Zeit reduziert werden, um die Anreize für frühe, rechtzeitige Kooperationslösungen zu erhöhen.
- Fixe Budgets: Soweit Leistungen dezentralisiert werden, können die bisherigen Kosten der Leistungserstellung den Kommunen für eine begrenzte Zeit als fixes Budget zugewiesen werden. Einsparungen, die sich aus der Koordination mit den Nachbargemeinden ergeben, bleiben dann den Gemeinden zur freien Verfügung. Die Mittel können auch

für Transfers zwischen Gemeinden verwendet werden, um Verlierer bei effizienten Kooperationen zu entschädigen.

- Sanktionen: Kommunen, die langfristig hinter den vorher festgesetzten Zielen für kooperative Lösungen zurückbleiben, müssen auch in finanzieller Hinsicht Nachteile in Kauf nehmen.

Um die Anreizsysteme zu finanzieren, müssen gegebenenfalls Mittel aus dem Solidarpakt II für die Anpassungsmaßnahmen reserviert werden.

### **Nachhaltigkeit des politischen Kurses sichern**

Um alle Akteure in die Pflicht zu nehmen und die Nachhaltigkeit des eingeschlagenen Kurses zu gewährleisten, schlägt die Kommission Folgendes vor:

- Durch einen Demografiefortschrittsbericht soll die Staatskanzlei nach einiger Zeit (am besten ein Bericht pro Legislaturperiode) überprüfen, welche Vorschläge der Kommission umgesetzt, welche selbst gesteckten Ziele der Staatsregierung erreicht wurden und wo noch Defizite bestehen.
- Durch die Einrichtung eines unabhängigen „Wissenschaftlichen Beirats zur Begleitung des demografischen Wandels in Sachsen“ können die notwendigen Maßnahmen kontinuierlich weiterentwickelt und die Zielerreichung überprüft werden. Wenn in einem Bericht des Beirats Blockaden und Widerstände aufgezeigt werden, aber auch erfolgreiche Umsetzungen hervorgehoben werden, können auch die übrigen Akteure mit in die Verantwortung genommen werden.

Ohne Berichterstattung und unabhängige Evaluierung besteht die Gefahr, dass das aktuelle Interesse und der Elan für demografiebedingte Anpassungen nachlässt („Issue Attention Cycle“).

### **Ziele für eine demografieorientierte Politik formulieren**

Die Staatsregierung steht angesichts der Folgen des demografischen Wandels vor der Aufgabe, den Veränderungsprozess auf der Grundlage der Leitlinien einzuleiten und gleichzeitig eine verlässliche Orientierung in diesem Veränderungsprozess zu geben. Ohne eine solche Zielvorstellung (vgl. Box 3.1) lassen sich die anstehenden Anpassungen weder vermitteln noch durchsetzen. Der Erfolg dieses Prozesses wird maßgeblich von der Kommunikations- und Informationsstrategie der Staatsregierung abhängen, aber auch davon, dass es gelingt, das klassische Ressortdenken aufzubrechen und eine Querschnittspolitik zu etablieren.

**Box 3.1***Kompass Sachsen 2030*

- Der Freistaat Sachsen ist europaweit wegen seines innovativen und erfolgreichen Handelns in Fragen des demografischen Wandels bekannt. Er ist Vorreiter einer umsetzungsorientierten Demografieforschung und -informationsstrategie, von der Impulse für Politik, Institutionen und Unternehmen ausgehen. Durch die konsequente Anwendung integrierter Anpassungs- und Entwicklungsstrategien ist es gelungen, den Herausforderungen des demografischen Wandels entsprechend der örtlichen bzw. regionalen Gegebenheiten zu begegnen.
- Sachsen hat internationale Sichtbarkeit und wirtschaftliche Wettbewerbsfähigkeit in einigen Leitbranchen entwickelt. Diese Kompetenzfelder sind hochattraktiv für Arbeitnehmer aus ganz Deutschland und (Ost-)Europa. Sachsen kann sich gut im regionalen Wettbewerb um junge Fach- und Führungskräfte behaupten.
- Der Freistaat Sachsen ist weitgehend schuldenfrei und die Nachhaltigkeit der Finanzpolitik des Landes ist durch ein Verschuldungsverbot in der Landesverfassung gesichert. Sachsen kann aufgrund seiner vorausschauenden Finanzpolitik die Pensionsaufwendungen aus Rücklagen, ein höheres Investitionsvolumen und einen höheren Bildungsetat als andere Länder mit vergleichbarer Einnahmenausstattung finanzieren, die ihre Verschuldung nicht in den Griff bekommen haben.
- Das „Mismatch“-Problem auf dem Arbeitsmarkt ist verringert worden. Jeder Schulabgänger hat eine Chance auf eine Lehrstelle in Sachsen, der „Brain Drain“ schon vor der Ausbildung ist gestoppt. Die Schulabbrecherquote ist gesenkt.
- Sachsen ist ein familienfreundliches Bundesland. Generationenübergreifende Angebote von der Kinder- bis hin zur Seniorenbetreuung sind im ganzen Land vorhanden und bieten komplementäre Leistungen zu familiären Strukturen. Erwerbstätigkeit und Kindererziehung bzw. Pflege von Angehörigen sind miteinander vereinbar.
- Durch die frühkindliche Bildung, die Anwendung innovativer Lehrformen bereits im Vorschulalter und individueller Förderung während der gesamten Schulzeit erhalten die Kinder und Jugendlichen sehr gute Voraussetzungen, um weiterhin zu den bestgebildeten Schülern in Deutschland zu gehören.
- Sachsen ist ein national wie international attraktiver Hochschulstandort.

*Fortsetzung Kompass Sachsen 2030*

- Eine innovative Weiterbildungslandschaft hat die Innovationsfähigkeit der älter werdenden Belegschaften in den sächsischen Unternehmen nicht nur ausgeglichen, sondern erhöht.
- Eine quantitativ stabile Zuwanderung von qualifizierten Fach- und Führungskräften verstärkt die notwendigen Qualifikationen am Arbeitsmarkt und trägt zu einem wettbewerbsfähigen Sachsen bei.
- Sachsens Städte haben durch erfolgreichen Stadtumbau eine wichtige Ankerfunktion für umliegende Gemeinden entwickelt. Immobilien- und Wohnungsmarkt sind funktionsfähig. In den Regionen, die nicht zu den engeren Wachstumskernen zählen, haben sich lokale Ökonomien durch eine neue funktionsräumliche Arbeitsteilung stabilisiert (Tourismus, gut angebundene Wohnstandorte, spezialisierte Hersteller, Zulieferzentren).
- Sachsen fördert Kunst und Kultur und sichert allen Bevölkerungsgruppen den Zugang zu kulturellen Angeboten. Bildungs-, Wirtschafts-, Sozial- und Kultureinrichtungen arbeiten in regionalen Verbänden erfolgreich zusammen.



# Literaturverzeichnis

- Bertram, Hans, Wiebke Rösler und Nancy Ehlert (2005): *Nachhaltige Familienpolitik*, Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend, Berlin.
- Birg, Herwig (2003): *Die demografische Zeitenwende*, C. H. Beck, München.
- Börsch-Supan, Axel (2003): „Alterung und Schrumpfung der Gesellschaft: die ökonomischen Konsequenzen“, in: Roman Herzog Institut (Hrsg.), *Zukunft der Arbeit*, München, 37-55.
- BMBF (2004): *Technologie und Qualifikation für neue Märkte. Ergänzender Bericht zur technologischen Leistungsfähigkeit Deutschlands 2003-2004*, Bundesministerium für Bildung und Forschung, Berlin.
- BMBF (2005): *Regionen an der Grenze. Regionale Vorausschau und Innovationsentwicklungen in Ostdeutschland*, Bundesministerium für Bildung und Forschung, Berlin.
- Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (2005): *Familie zwischen Flexibilität und Verlässlichkeit*, 7. Familienbericht, Berlin.
- Deutsch, Dorette (2006): *Schöne Aussichten für das Alter*, Piper, München.
- Dittrich, Marcus, Beate Grundig, Gunther Markwardt, Carsten Pohl, Heinz Schmalholz und Marcel Thum (2004): *Demografische Entwicklung im Freistaat Sachsen – Analyse und Strategien zum Bevölkerungsrückgang auf dem Arbeitsmarkt*, Studie im Auftrag der sächsischen Staatskanzlei, ifo dresden studie 36, München/Dresden.
- Europäische Kommission (Hrsg.) (2002): *Europäische Sozialstatistik: Erhebung über die betriebliche Weiterbildung (CVTS 2)*.
- Fester, Thomas und Marcel Thum (2003): „Die Pensionslasten – Eine Bedrohung der zukünftigen Handlungsfähigkeit der Länder“, *ifo Dresden berichtet* 5/2003, 36-45.

- Hank, Karsten und Michaela Kreyenfeld (2003): „A Multilevel Analysis of Child Care and Women’s Fertility Decision in Western Germany“, *Journal of Marriage and Family* 65, 584-596.
- Hank, Karsten, Michaela Kreyenfeld und Katharina C. Spieß (2004): „Kinderbetreuung und Fertilität in Deutschland“, *Zeitschrift für Soziologie* 33, 228-244.
- Heiland, Stefan, Maren Regener und Sylke Stutzriemer (2005): „Auswirkungen des demografischen Wandels auf Umwelt- und Naturschutz. Blinder Fleck in Wissenschaft und Planungspraxis?“, *Raumforschung und Raumordnung* 63, 189-198.
- Herz, Raimund und Lars Marschke (2005): „Konsequenzen der Stadtschrumpfung für stadttechnische Infrastruktursysteme“, *Wissenschaftliche Zeitschrift der TU Dresden* 54, Heft 3-4, 99-104.
- Hesse, Joachim Jens (2004): *Überprüfung der kommunalen Verwaltungsstrukturen im Saarland*, Gutachten im Auftrag des saarländischen Innenministeriums, Saarbrücken.
- Homburg, Stefan und Reinhold Schnabel (2005): *Reform der Familienpolitik*, Bertelsmann Stiftung, Gütersloh.
- Jaumotte, Florence (2003): „Labour Force Participation of Women: Empirical Evidence on the Role of Policy and Other Determinants in OECD Countries“, *OECD Economic Studies* 37, 51-108.
- Kailis, Emmanuel und Spyridon Pilos (2005): „Lifelong Learning in Europe“, *Statistics in Focus – Population and Social Conditions* 8/2005, Eurostat.
- Kempkes, Gerhard (2005): *Demographic Change, Educational Policy and Redistribution of Resources: Evidence from East Germany*, mimeo, TU Dresden.
- Knight, Brian und Arik Levinson (1999): „Rainy Day Funds and State Government Savings“, *National Tax Journal* 52, 459-472.
- Kommission „Familie und demografischer Wandel“ (2005): *Starke Familie*, Robert Bosch Stiftung, Stuttgart.
- Kotlikoff, Laurence und David Wise (1989): „Employee Retirement and Firm’s Pension Plan“, D. Wise (Hrsg.), *The Economics of Aging*, University of Chicago Press, Chicago, 276-330.



- Koziol, Matthias (2004): „Folgen des demografischen Wandels für die kommunale Infrastruktur“, *Deutsche Zeitschrift für Kommunalwissenschaften* 43, 69-83.
- Kruse, Andreas (2002): *Gesund altern. Stand der Prävention und Entwicklung ergänzender Präventionsstrategien*, Nomos, Baden-Baden.
- Müller, Bernhard (2004): „Demografische Entwicklung im Freistaat Sachsen – Konsequenzen für Raumentwicklung und Raumplanung“, in: Milbradt, G., Meier, J. (Hrsg.), *Die demografische Herausforderung – Sachsens Zukunft gestalten*, Verlag Bertelsmann Stiftung, Gütersloh, 141-157.
- Müller, Bernhard et al. (2004): *Demografische Entwicklung im Freistaat Sachsen – Analyse und Strategien zur Raumentwicklungs- und Raumplanungspolitik*. Gutachten im Auftrag der sächsischen Staatskanzlei. Dresden.
- Müller, Bernhard und Stefan Siedentop (2004): „Wachstum und Schrumpfung in Deutschland – Trends, Perspektiven und Herausforderungen für die räumliche Planung und Entwicklung“, *Deutsche Zeitschrift für Kommunalwissenschaften* 43, 14-32.
- Peter, Waltraut (2005): „Der amerikanische Earned Income Tax Credit als Beispiel einer make work pay-Strategie“, *IW-trends*, Heft 3, 3-16.
- Rechnungshof des Freistaates Sachsen (2005): *Jahresbericht 2005*, Leipzig.
- Röhl, Klaus-Heiner (2006): „Innovationsregionen und sektorale Cluster“, in: Institut der deutschen Wirtschaft (Hrsg.), *Wachstumsfaktor Innovation. Eine Analyse aus betriebs-, regional- und volkswirtschaftlicher Sicht*, Köln, 77-96.
- Rosenschon, Astrid (2006): *Finanzpolitische Maßnahmen zugunsten von Familien – Eine Bestandsaufnahme für Deutschland*, Working Papers 1273, Institut für Weltwirtschaft, Kiel.
- Sarcinelli, Ulrich und Jochen Stopper (2004): *Folgen des demografischen Wandels aus der Sicht kommunaler und regionaler Entscheidungsträger, Ergebnisbericht der Regionalstudie Landau*, Studie im Auftrag der Staatskanzlei Rheinland-Pfalz.
- Schliesky, Utz (2004): *Untersuchung zu den e-Government-Aktivitäten der deutschen Landkreise*, Deutscher Landkreistag.

- Seitz, Helmut (2004): „Die Auswirkungen des Bevölkerungsrückgangs auf die Finanzsituation des Freistaates Sachsen und seiner Kommunen“, in: G. Milbradt und J. Meier (Hrsg.), *Die demografische Herausforderung – Sachsens Zukunft Gestalten*, Verlag Bertelsmann Stiftung, Gütersloh, 20-43.
- Seitz, Helmut (2006): *Fiskalische, demografische und ökonomische Herausforderungen an den Freistaat Sachsen bis 2020*, mimeo, TU Dresden.
- Skirbekk, Vegard (2003): *Age and Individual Productivity: A Literature Survey*, Max-Planck-Institute for Demographic Research, Working Paper 28, Rostock.
- Statistische Ämter des Bundes und der Länder (2004): *Kulturfinanzbericht 2003*, Wiesbaden.
- Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium der Finanzen (2001): *Nachhaltigkeit in der Finanzpolitik: Konzepte für eine langfristige Orientierung der Haushalte*, Bonn.
- Werding, Martin und Herbert Hofmann (2005): *Die fiskalische Bilanz eines Kindes im deutschen Steuer- und Sozialsystem*, Studie im Auftrag der Robert Bosch Stiftung, ifo Forschungsberichte, 27, ifo Institut für Wirtschaftsforschung, München.
- Wirth, Peter und Marc Bose (2006): *Schrumpfung an der Peripherie*, Ökom Verlag, München.
- Wößmann, Ludger (2004): „Entwicklung betrieblicher Kosten und Nutzen der Berufsausbildung“, *ifo Schnelldienst* 6/2004, 21-24.
- Wößmann, Ludger (2005): „Kleinere Klassen = bessere Leistungen?“, *ifo Schnelldienst* 17/2005, 6-15.

# Autorenverzeichnis



**Mathias Bucksteeg** Direktor der Prognos AG Deutschland, Berlin; Lehrauftrag für Politisches Management an der Eberhard Karls-Universität, Tübingen, Gastdozent der NRW School of Governance; Vorstandsmitglied der Gesellschaft für Programmforschung; *Arbeitsfelder*: Beratertätigkeit u. a. in den Bereichen Arbeitsmarktpolitik, Wirtschafts- und Innovationspolitik; *Laufbahnstationen*: Referatsleiter in der Planungs- und Grundsatzabteilung des Bundeskanzleramts; Wissenschaftlicher Referent der Enquête-Kommission „Zukunft der Erwerbsarbeit“.

**Dr. Marta Doehler-Behzadi** Büro für urbane Projekte, Leipzig; *Arbeitsfelder*: Konzeptionelle Stadt- und Regionalentwicklungsplanung, stadt- und landschaftsplanerische Projekte, städtebauliche und Freiraumentwürfe, urbanistische Forschung; *Laufbahnstationen*: Büro des Chefarchitekten der Stadt Leipzig; Bauakademie der DDR, Berlin; Büro für Architektur und Stadtraumplanung, Leipzig; freiberuflich seit 1991.



**Prof. Dr. Dr. Carl H. Hahn** Westsächsische Hochschule Zwickau (FH); Wolfsburg; *Arbeitsfelder*: Wirtschaftsmanagement, Industriemanagement; *Laufbahnstationen*: Derzeit Honorarprofessor an der Westsächsischen Hochschule Zwickau (FH); Vorstandsvorsitzender des Volkswagenwerkes; Vorstandsvorsitzender der Continental Gummi-Werke AG (heute Continental AG); Verkaufschef und Vorstandmitglied des VW-Werkes; Leiter der amerikanischen Tochter des Volkswagenwerkes; Leiter der Exportförderung des Volkswagenwerkes.

**Dr. Hans-Peter Klös** Institut der deutschen Wirtschaft, Köln, Geschäftsführung; *Arbeitsfelder*: Bildungspolitik und Arbeitsmarktpolitik; *Laufbahnstationen*: Geschäftsführer und Leiter des Wissenschaftsbereichs Bildungspolitik und Arbeitsmarktpolitik am Institut der deutschen Wirtschaft, Köln; Promotion und Studium der Volkswirtschaftslehre, Universität Marburg.





**Prof. Dr. Andreas Kruse** Ruprecht-Karls-Universität, Heidelberg, Institut für Gerontologie; *Arbeitsfelder*: Kompetenz im Alter, produktives Alter, demografischer Wandel, Rehabilitation, Intervention, Palliativmedizin und -pflege, Ethik; *Laufbahnstationen*: Direktor und Lehrstuhlinhaber am Institut für Gerontologie der Universität Heidelberg; Gründungsdirektor und Gründungsprofessor am Institut für Psychologie der Universität Greifswald; Lehrstuhl psychologische Gerontologie, FU Berlin.

**Prof. Dr. Heinrich Mäding** Deutsches Institut für Urbanistik, Berlin; *Arbeitsfelder*: Stadt- und Regionalforschung, Kommunal Finanzen, Kommunalverwaltung, demografischer Wandel; *Laufbahnstationen*: Leiter des Deutschen Instituts für Urbanistik, Professor für „Kommunale und regionale Entwicklungspolitik und Infrastrukturplanung“, Universität Konstanz.



**Dr. Johannes Meier** Bertelsmann Stiftung, Gütersloh; *Arbeitsfelder*: Management von tiefgreifenden Veränderungsprozessen; *Laufbahnstationen*: Vorstandsmitglied der Bertelsmann Stiftung und verantwortlich für das Themenfeld Wirtschaft und Soziales sowie die kaufmännische Leitung der Stiftung; Vorstandsvorsitzender der GE CompuNet Computer AG; Partner der Unternehmensberatung McKinsey & Co.

**Dr. Hanne Meyer-Hentschel** Meyer-Hentschel-Institut, Saarbrücken; Leiterin des Geschäftsbereiches Senioren, Saarbrücken; *Arbeitsfelder*: Seniorenmarketing, Konsumverhalten von Senioren; *Laufbahnstationen*: Gründerin und Inhaberin des Meyer-Hentschel-Instituts.





**Dr. Harald Michel** Institut für Angewandte Demographie GmbH Berlin-Brandenburg (IFAD), Berlin; *Arbeitsfelder*: Untersuchungen und Prognosen zu demografischen Prozessen, Entwicklungstrends innerhalb regionaler Arbeitsmärkte, Analysen zur Situation ausgewählter sozialer Gruppen, Stadt- und Regionalsoziologie; *Laufbahnstationen*: Leiter des Instituts für Angewandte Demographie.

**Prof. Dr. Meinhard Miegel** Institut für Wirtschaft und Gesellschaft Bonn e. V.; *Arbeitsfelder*: Demografie, Arbeitsmarkt, Soziale Sicherungssysteme – insbesondere gesetzliche Alterssicherung, Wertewandel; *Laufbahnstationen*: Außerplanmäßiger Professor der wirtschaftswissenschaftlichen Fakultät und Leiter des Zentrums für Internationale Wirtschaftsbeziehungen an der Universität Leipzig; Mitglied der europäischen Akademie der Wissenschaften und Künste; Leiter des Institutes für Wirtschaft und Gesellschaft Bonn e. V.



**Prof. Dr. Bernhard Müller** Lehrstuhl Raumentwicklung, TU Dresden und Leibniz-Institut für ökologische Raumentwicklung e. V.; Dresden; *Arbeitsfelder*: Ökologische Raumentwicklung, Raumordnung und Regionalplanung, Umweltplanung, Stadt-Umland-Verflechtungen, Interkommunale Kooperation, Organisationsentwicklung und Institutionen, Tourismus und Ökotourismus, Internationale Raumentwicklung und Entwicklungszusammenarbeit; *Laufbahnstationen*: Vorstand und Direktor des Leibniz-Instituts für ökologische Raumordnung e. V.; Lehrstühle für Raumordnung und Raumentwicklung an der TU Dresden.

**Prof. Dr. Detlef Müller-Böling** CHE-Centrum für Hochschulentwicklung; Gütersloh; *Arbeitsfelder*: Hochschulpolitik, Hochschulhaushalte, Qualitätssicherung an der Hochschule, Hochschulrankings; *Laufbahnstationen*: Leiter des CHE-Centrum für Hochschulentwicklung GmbH; Rektor der Universität Dortmund; Direktor des bifego-Instituts (Betriebswirtschaftliches Institut für empirische Gründungs- und Organisationsforschung); Lehrstuhl für Empirische Wirtschafts- und Sozialforschung, Universität Dortmund.





**Prof. Dr. Roland Schöne** Technische Universität Chemnitz; Professur Erwachsenenbildung und betriebliche Weiterbildung; Chemnitz; *Arbeitsfelder*: Erwachsenenpädagogik/Weiterbildung, Hoch- und Fachschulpädagogik, Mediendidaktik, Betriebliche Weiterbildung; *Laufbahnstationen*: Lehrstuhl für Erwachsenenbildung und betriebliche Weiterbildung, TU Chemnitz, Vorstand des Instituts für Bildung, Kultur und Organisationsentwicklung e. V; Direktor des Studienprogramms und Gründungsmitglied der Fakultät Erziehungswissenschaften, Universität Leipzig.

**Prof. Dr. Helmut Seitz** Technische Universität Dresden Fakultät Wirtschaftswissenschaften; Lehrstuhl für Volkswirtschaftslehre, insbes. Empirische Finanzwissenschaften und Finanzpolitik; Dresden; *Arbeitsfelder*: Finanzwissenschaft, Finanzpolitik, Verwaltungsreformen der Länder; *Laufbahnstationen*: Lehrstuhl für Empirische Finanzwissenschaften und Finanzpolitik, TU Dresden; Forschungsprofessor am ZEW in Mannheim und ifo Dresden; Lehrstuhl für Makroökonomie, Europa Universität Viadrina.



**Prof. Dr. Marcel Thum** Leiter der Expertenkommission „Demografischer Wandel in Sachsen“; ifo Institut für Wirtschaftsforschung Niederlassung Dresden; Lehrstuhl für Finanzwissenschaft, TU Dresden; *Arbeitsfelder*: Finanzwissenschaft, Politische Ökonomie, Migrationspolitik, Arbeitsmarkttheorie und -politik, Industrieökonomik, Regulierung, Transformationsökonomik; *Laufbahnstationen*: Forschungsdirektor ifo Dresden; Lehrstuhl für Finanzwissenschaft, TU Dresden; wissenschaftlicher Assistent am Lehrstuhl für Nationalökonomie und Finanzwissenschaft, Universität München; John Foster Dulles Visiting Lecturer, Princeton University; wissenschaftlicher Mitarbeiter am Seminar für Versicherungswissenschaft, Universität München.

**Prof. Dr. Ralf E. Ulrich** Universität Bielefeld; Fakultät für Gesundheitswissenschaften; Institut für Bevölkerungs- u. Gesundheitsforschung (IBG), Bielefeld; *Arbeitsfelder*: Internationale Bevölkerungsentwicklung und Entwicklungszusammenarbeit, reproduktive Gesundheit in Entwicklungsländern, Zuwanderung nach Europa, demografische Entwicklung in Deutschland und Europa; *Laufbahnstationen*: Lehrstuhl für Gesundheitswissenschaften mit Schwerpunkt Demografie und Gesundheit, Universität Bielefeld; Geschäftsführer der Eridon GmbH.



**Impressum:**  
**Herausgeber:** Sächsische Staatskanzlei  
Archivstr. 1  
01097 Dresden

**Verantwortlich:** Regierungssprecherin Katrin Träger

**Redaktion  
und Koordination:** Die Expertenkommission unter Leitung von  
Prof. Dr. Marcel Thum; Evelin Krolopp

**Redaktionsschluss:** Oktober 2006

**Titelfoto:** Leipziger Messe GmbH

**Druck:** Druckerei Wagner GmbH

**Auflage:** 2.000 Stück

### **Verteilerhinweis:**

Diese kostenlose Informationsschrift wird von der Sächsischen Staatsregierung im Rahmen ihrer verfassungsmäßigen Verpflichtung zur Unterrichtung der Öffentlichkeit herausgegeben. Sie darf weder von Parteien noch von deren Kandidaten oder Helfern im Zeitraum von sechs Monaten vor einer Wahl zum Zwecke der Wahlwerbung verwendet werden. Dies gilt für alle Wahlen.

Missbräuchlich sind insbesondere die Verteilung auf Wahlveranstaltungen, an Informationsständen der Parteien sowie das Einlegen, Aufdrucken oder Aufkleben parteipolitischer Informationen oder Werbemittel. Untersagt ist auch die Weitergabe an Dritte zur Verwendung bei der Wahlwerbung. Auch ohne zeitlichen Bezug zu einer bevorstehenden Wahl darf die vorliegende Druckschrift nicht so verwendet werden, dass dies als Parteinahme der Herausgeber zugunsten einzelner politischer Gruppen verstanden werden könnte.

Diese Beschränkungen gelten unabhängig vom Vertriebsweg, also unabhängig davon, auf welchem Wege und in welcher Anzahl diese Informationsschrift dem Empfänger zugegangen ist.

Erlaubt ist es jedoch den Parteien, diese Informationsschrift zur Unterrichtung ihrer Mitglieder zu verwenden.

Wenn Sie weitere Exemplare oder andere Veröffentlichungen der Sächsischen Staatskanzlei wünschen, dann wenden Sie sich bitte an:

Zentraler Broschürenversand  
der Sächsischen Staatsregierung  
Hammerweg 30  
01127 Dresden  
Tel. (0351) 210 36 71 und (0351) 210 36 72  
Fax. (0351) 210 36 81  
E-Mail: [Publikationen@sachsen.de](mailto:Publikationen@sachsen.de)



# Sachsen sofort

■ Sind Sie jemand, der sofort sehen will, was Sache ist? Suchen Sie spezielle Studienangebote? Sind schnelle Sachinformationen staatlicher Stellen für Sie spannend? ■ Surfen Sie nach Super-Sonderangeboten für Ski- oder Sommerurlaub in Sachsen? ■ Schauen Sie als Stahlspezialist nach Schraubenherstellern am Standort Sachsen? Sammeln Sie sächsische Spielwaren? Schätzen Sie schmackhaften Stollen? ■ Stöbern Sie sonntags durch Suchmaschinen und Shops und sichern sich sagenhafte Schnäppchen?

Suchen Sie nicht sonstwo – suchen Sie in <http://www.sachsen.de>

