

David Bauer und Joachim Ragnitz*

Schrumpfung von EU-Mitteln nach 2020: Herausforderungen für die sächsische Förderpolitik

Der Freistaat Sachsen hat in der Vergangenheit erheblich von Fördermitteln des Bundes und der Europäischen Union profitieren können. Diese dürften in den kommenden Jahren aber deutlich zurückgehen. In diesem Beitrag erarbeiten wir für den Freistaat Sachsen auf Basis einer Abschätzung zur künftigen Fördermittelausstattung aus den ESI-Fonds und einer SWOT-Analyse Handlungsstrategien zur Priorisierung politischer Ausgabenfelder. Im Ergebnis sollte die künftige sächsische Förderpolitik insbesondere die Stärken und Chancen der sächsischen Wirtschaft in den Fokus nehmen. Besonders bedeutsam dürften demnach Ausgaben für Bildung, Forschung, Innovation und Infrastrukturinvestitionen sein.

In der künftigen Förderperiode dürften die Zuweisungen für den Freistaat Sachsen drastisch zurückgehen. Auch wenn der künftige finanz- und förderpolitische Rahmen bislang nur in Umrissen erkennbar ist, sind die grundlegenden Tendenzen offenkundig und bedürfen im Sinne einer vorausschauenden Politik schon heute sachgerechter Antworten. Vor diesem Hintergrund dürfte eine Priorisierung förderpolitisch relevanter Ausgabenbereiche unvermeidlich sein.

In den letzten Jahren wurden dem Freistaat Sachsen in hohem Umfang Zuweisungen von Seiten des Bundes und der Europäischen Union gewährt. Einen wesentlichen Beitrag leisteten bspw. die Mittel aus dem Solidarpakt II, die zur Finanzierung von Investitionsausgaben des Freistaates und zum Ausgleich unterproportionaler kommunaler Finanzkraft verwendet wurden. Zudem wurde der wirtschaftliche Aufholprozess in Sachsen in erheblichem Maße durch die gemeinsam mit dem Bund bzw. der EU aufgelegten Förderprogramme unterstützt. Zu nennen sind hier insbesondere die Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der Regionalen Wirtschaftsstruktur“ (GRW), die von Bund und Ländern jeweils hälftig finanziert wird (Haushaltsplanansatz 2017: 242 Mill. Euro), und die verschiedenen kohäsionspolitischen Förderprogramme, die aus dem Europäischen Fonds für Regionale Entwicklung (EFRE) und dem Europäischen Sozialfonds (ESF) mitfinanziert werden (Haushaltsplanansatz 2017: 198,1 Mill. Euro). Diese EU-Mittel stehen im Fokus der vorliegenden Untersuchung.

Nicht zuletzt aufgrund der gezielt auf bestehende Problemlagen ausgerichteten Förderstrategie wurden in den vergangenen 27 Jahren in Sachsen große Fortschritte erzielt – nicht nur im Vergleich zur Ausgangslage 1991, sondern auch im Vergleich zu anderen strukturschwachen Regionen in Deutschland und Europa. Im Sinne der kohäsionspolitischen Ziele der Europäischen Union haben sich die sächsische Wirtschaftskraft und die Beschäftigungssituation erheblich verbessert. Nicht zu verkennen sind allerdings die nach wie vor bestehenden strukturellen Schwächen der sächsischen Wirt-

schaft (wie die eher kleinbetriebliche Struktur und die daraus resultierend immer noch niedrige Innovations- und Exportleistung). Zudem ist die Wirtschaft Sachsens weiterhin risikofähig gegenüber den sich abzeichnenden „Megatrends“ der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (wie Demographie, Globalisierung, Digitalisierung und Urbanisierung). Hieraus resultieren auch in Zukunft Handlungsbedarfe in der Wirtschafts- und Förderpolitik.

Darauf basierend nehmen wir im Rahmen dieser Arbeit¹ eine Abschätzung der künftigen Förderbedarfe zur Sicherung und weiteren Stärkung der sächsischen Wirtschaft vor. Zudem ermitteln wir, in welchem Umfang finanzielle Mittel des Bundes und insbesondere der EU künftig überhaupt zur Finanzierung von Förderprogrammen zur Verfügung stehen und welche Optionen bestehen, auf die künftige Mittelverteilung Einfluss zu nehmen. Darüber hinaus erarbeiten wir förderpolitische Strategien, die mit Blick auf die fortbestehenden strukturellen Schwächen der sächsischen Wirtschaft sinnvoll sein können und die auch zur Erreichung nationaler und europäischer Zielsetzungen beitragen können.

FÖRDERMITTELAUSSTATTUNG KÜNFTIG DEUTLICH GERINGER

Sachsen erhält derzeit in erheblichem Umfang Mittel aus den verschiedenen Europäischen Struktur- und Investitionsfonds (ESI), d. h. dem EFRE, dem ESF und dem Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums (ELER). In der laufenden Förderperiode 2014–2020 belaufen sich diese insgesamt auf rd. 3,63 Mrd. Euro. Kohäsionspolitisch relevant sind dabei insbesondere die ESI-Mittel aus dem EFRE bzw. dem ESF, da der ELER in erster Linie sektorspezifische Zielsetzungen verfolgt. In der gegenwärtigen

* David Bauer ist Doktorand und Prof. Joachim Ragnitz ist stellvertretender Geschäftsführer der Niederlassung Dresden des ifo Instituts – Leibniz-Institut für Wirtschaftsforschung an der Universität München e. V.

Förderperiode (2014-2020) erhält der Freistaat Sachsen mit etwa 2,75 Mrd. Euro gut 0,85% der in der EU insgesamt verausgabten Fördermittel aus EFRE und ESF (Angaben in Preisen von 2011). Hiervon entfallen rd. 2,44 Mrd. Euro, damit 88,5% der von der EU zur Verfügung gestellten Fördermittel auf die Übergangsregionen Dresden und Chemnitz. Die verbleibenden 11,5% sind für die stärker entwickelte Region Leipzig vorgesehen.² Die Infobox gibt hierbei einen groben Umriss über die konkrete Verteilung der Mittelzuweisungen; eine detaillierte Darstellung geben Bauer et al. (2018).

Infobox: Methodik zur Verteilung der ESI-Mittel in der aktuellen Förderperiode

Die Verteilung der ESI-Mittel ist in Anhang VII bzw. VIII zu Artikel 91 der Verordnung (EU) Nr. 1303/2013 des Europäischen Parlaments und Rates zur gemeinsamen Bestimmung über die ESI-Fonds geregelt. Unterschieden wird dabei zwischen drei Regionstypen, die ausschließlich anhand des Bruttoinlandsprodukts (BIP) je Einwohner in Kaufkraftstandards (KKS) verglichen zum EU-Durchschnitt abgegrenzt werden: *Weniger entwickelte Regionen* sind NUTS-2-Gebiete, die ein Pro-Kopf-BIP von weniger als 75% des EU-Durchschnitts aufweisen. Insgesamt werden 52,5% der verfügbaren ESI-Mittel im Ziel „Investitionen in Wachstum und Beschäftigung“ auf diese Regionen verteilt, wobei der auf eine Region entfallende Anteil in Abhängigkeit vom Abstand ihres BIP je Einwohner zum EU-Durchschnitt festgelegt wird. Als *Übergangsregionen* werden Gebiete angesehen, in denen das Pro-Kopf-BIP mindestens bei 75%, maximal aber bei 90% des EU-Durchschnitts liegt. Die Übergangsregionen erhalten insgesamt 10,2% der ESI-Mittel, die Verteilung erfolgt auch hier in Abhängigkeit von der Wirtschaftskraft der jeweiligen Region. Als *stärker entwickelte Regionen* werden schließlich NUTS-2-Regionen mit einem Pro-Kopf-BIP von mehr als 90% des EU-Durchschnitts klassifiziert. Das für diese Regionen verfügbare Fördervolumen beläuft sich derzeit auf 15,7% aller im Ziel „Investitionen in Wachstum und Beschäftigung“ verteilten ESI-Mittel; die Aufteilung auf die einzelnen Regionen orientiert sich an einer Reihe (sozio-)ökonomischer Indikatoren, die in Zusammenhang mit den Europa-2020-Zielen stehen.

Unter der Annahme, dass auch künftig die in der laufenden Förderperiode angewendeten Kriterien und Indikatoren herangezogen werden, simulieren wir das Volumen der ESI-Förderung für Sachsen in der Förderperiode 2021–2027.³ Es zeigt sich, dass Sachsen ab 2021 deutlich weniger ESI-Mittel erhalten wird als aktuell (vgl. Tab. 1). Das verfügbare Mittelvolumen in der kommenden Förderperiode (2021–2027) beträgt den Simulationsergebnissen zufolge nur noch ca. 400 Mill. Euro (ebenfalls in Preisen von 2011). Damit erhält der Freistaat Sachsen nur noch 14% des für 2014–2020 bereitgestellten Betrags. Hierfür sind vornehmlich die gegenüber dem EU-Durchschnitt günstigere Entwicklung der sächsischen Regionen sowie der Austritt Großbritanniens als bisheriger Nettoszahler aus der EU ursächlich (für detaillierte Ergebnisse vgl. Bauer et al. 2018).⁴

Angesichts dieser Perspektiven wäre es eine Möglichkeit, durch Veränderung des Kriterienrasters einen höheren Mittelanteil für Sachsen zu generieren. Hier wäre z. B. an die Einbeziehung von Indikatoren zur alternden (Erwerbs-)Bevölkerung zu denken. Zwar würde eine solche Modifikation des Indikatorensystems Sachsen begünstigen; die Effekte sind jedoch verhältnismäßig klein und reichen auf keinen Fall aus, den zu erwartenden Verlust an Fördermitteln zu kompensieren. Vermutlich gar nicht profitieren dürfte Sachsen von einer Berücksichtigung anderer demographischer Indikatoren (wie z. B. die Veränderung der Bevölkerungs- bzw. Erwerbspersonenzahl), da andere Regionen in Europa diesbezüglich noch stärker betroffen sind.

Es ist insoweit kaum damit zu rechnen, dass sich die Position Sachsens im Hinblick auf die künftige Verfügbarkeit von EU-Mitteln grundlegend bessern dürfte. Will der Freistaat die bislang über EU-Mittel finanzierten Programme fortsetzen, müssten hierfür also in erheblichem Maße eigene Mittel eingesetzt werden – was angesichts eines geringen Anteils nicht durch Pflichtaufgaben gebundener Gelder im Landeshaushalt wenig realistisch erscheint. Wahrscheinlicher ist es daher, dass die Fördermöglichkeiten insgesamt eingeschränkt werden müssen. Eine „Priorisierung“ von Fördermitteln erscheint daher notwendig und wird nachfolgend diskutiert.

AUSGABEN IN BILDUNG UND INFRASTRUKTIVINVESTITIONEN PRIORISIEREN

Die Wirtschafts- und Förderpolitik kann grundsätzlich zwei verschiedene Strategien verfolgen, nämlich die Schwächen einer Region zu verringern oder die bereits vorhandenen Stärken auszubauen. Zukunftsgerichtete Politik muss darüber hinaus versuchen künftige Entwicklungen der Rahmenbedingungen zu antizipieren, um potenzielle Chancen auszuloten bzw. etwaige Risiken zu vermeiden. Auch wenn dieses Idealbild „rationaler“ Wirtschaftspolitik in seiner Reinform selten realisiert werden dürfte, haben wir im Rahmen dieser Arbeit eine SWOT-Analyse zur sächsischen Wirtschaft durchgeführt. Die Kernergebnisse unserer Analyse werden in Tabelle 2 zusammengefasst; eine ausführliche Darstellung geben Bauer et al. (2018).

Tabelle 2 zeigt hierbei die Stärken und Schwächen der sächsischen Wirtschaftsstruktur auf und stellt diese den Chancen und Risiken durch die den Freistaat Sachsen betreffenden globalen Megatrends gegenüber. Hieraus werden den einzelnen Handlungsstrategien („Forcieren“, „Aufholen“, „Absichern“ und „Meiden“) jene Politikfelder zugeordnet, die für die künftige Förderpolitik besonders relevant sein dürften.

Als prioritär erweist sich die Strategie „Forcieren“ als Ansatz, die Stärken zu fördern und dabei gleichzeitig die Chancen der globalen Megatrends zu nutzen. Es zeigt sich, dass insbesondere Investitionen in das Bildungssystem im Rahmen dieser Strategie vorteilhaft sind; auch die Wirtschaftsförderung kann hierfür einen Beitrag leisten. Auf der Gegenseite steht mit der Strategie „Meiden“ der Ansatz, die Reduktion von Schwächen mit der Begrenzung von Risiken zu koppeln. Bei einer solchen Strategie würde man im Wesentlichen die Anpassungsnotwendigkeiten sozialpolitisch flankieren.

Tab. 1

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

Förderperiode	Dresden	Chemnitz	Leipzig	Sachsen	Anteil Sachsen an EFRE und ESF insgesamt
2014–2020	2 436 ^a		316	2 752	0,85 %
2021–2027 (exkl. UK)	113	199	68	380	0,10 %
Effekt der positiven Wirtschaftsentwicklung in Sachsen					
	2 036^a	239	2 275	-	
Effekt des Austritts Großbritanniens aus der EU („Brexit“)					
Insgesamt	16	72	9	97	-
davon:					
Statistischer Effekt	8	58	5	71	-
Ausbleibende Nettobeiträge aus UK	8	13	5	26	-

Anmerkungen: UK = Großbritannien. a) Angaben für die Übergangsregionen Dresden und Chemnitz nicht gesondert verfügbar.

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

© ifo Institut

Tab. 2

Ergebnisse aus der SWOT-Analyse der sächsischen Wirtschaft und daraus abgeleitete prioritäre Politikfelder

	Chancen	Risiken
	<ul style="list-style-type: none"> • Neue Konsummärkte durch Verschiebung der Altersstrukturen • Neue Absatzmärkte durch eine global wachsende Mittelschicht • Wachstumschancen durch die Generierung, Herstellung und Anwendung neuer Technologien • Urbane Zentren als kreative Räume der Vernetzung (Netzwerke/Cluster) • Innovative Lösungsansätze zur Anpassung an Umwelt- und Klimawandel • Nutzung neuer Energiequellen und Antriebssysteme • Gesellschaftliche Veränderungen 	<ul style="list-style-type: none"> • Alterung der Gesellschaft und dadurch Schrumpfung des Arbeitskräftepotenzials • Zunahme des Anteils von Menschen mit Migrationshintergrund und dadurch steigende Herausforderungen der Integration • Überalterung ländlicher Räume und den damit einhergehenden Disparitäten • Exklusion einzelner Gesellschaftsschichten • Forcierter Strukturwandel aufgrund der Digitalisierung • Verschärfung umweltbezogener Regularien (Strukturwandel in den betroffenen Sektoren)
Stärken <ul style="list-style-type: none"> • Hohe Wachstums- und Beschäftigungsdynamik bei geringer regionaler Ungleichheit • Agglomerierte Siedlungsstruktur • Hohe öffentliche FuE-Aufwendungen • Gefestigte Industriestruktur mit Innovationspotenzial • Hohe Qualität der Bildungsabschlüsse • Solide Staatsfinanzen (hohe Investitionsausgaben, niedrige Staatsverschuldung) 	Strategie „Forcieren“: Stärken fördern, Chancen nutzen <ul style="list-style-type: none"> • Wirtschaftsförderung • Bildung 	Strategie „Absichern“: Stärken fördern, Risiken begrenzen <ul style="list-style-type: none"> • Wirtschaftsförderung • Sozialpolitische Leistungen • Öffentliche Infrastrukturinvestitionen
Schwächen <ul style="list-style-type: none"> • Unverändert niedrige Wirtschafts- und Steuerkraft bei hoher Arbeitslosigkeit • Kleinteiligkeit der Wirtschaft (damit verbunden: schwächere Exportorientierung, geringere Aufstiegsperspektiven, geringere private FuE-Aufwendungen) • Hohes Durchschnittsalter der Beschäftigten und der Bevölkerung • Nichtausschöpfen der Bildungspotenziale • Mangelnde Verfügbarkeit von Hochgeschwindigkeits-Breitbandverbindungen 	Strategie „Aufholen“: Schwächen reduzieren, Chancen nutzen <ul style="list-style-type: none"> • Wirtschaftsförderung • Bildung • Förderung privater FuE 	Strategie „Meiden“: Schwächen reduzieren, Risiken begrenzen <ul style="list-style-type: none"> • Gesundheitswesen • Sozialpolitische Leistungen • Öffentliche Infrastrukturinvestitionen

Anmerkungen: FuE = Forschung und Entwicklung

Quelle: Darstellung des ifo Instituts.

© ifo Institut

Die beiden anderen Strategien („Aufholen“ und „Absichern“) sind zwar nicht als prioritär anzusehen, würden sich aber vornehmlich an den gleichen Fördergegenständen orientieren wie die bevorzugte Strategie „Forcieren“. Insoweit kann eine insbesondere auf Bildung und Innovation ausgerichtete Förderpolitik verschiedene strategische Felder abdecken.

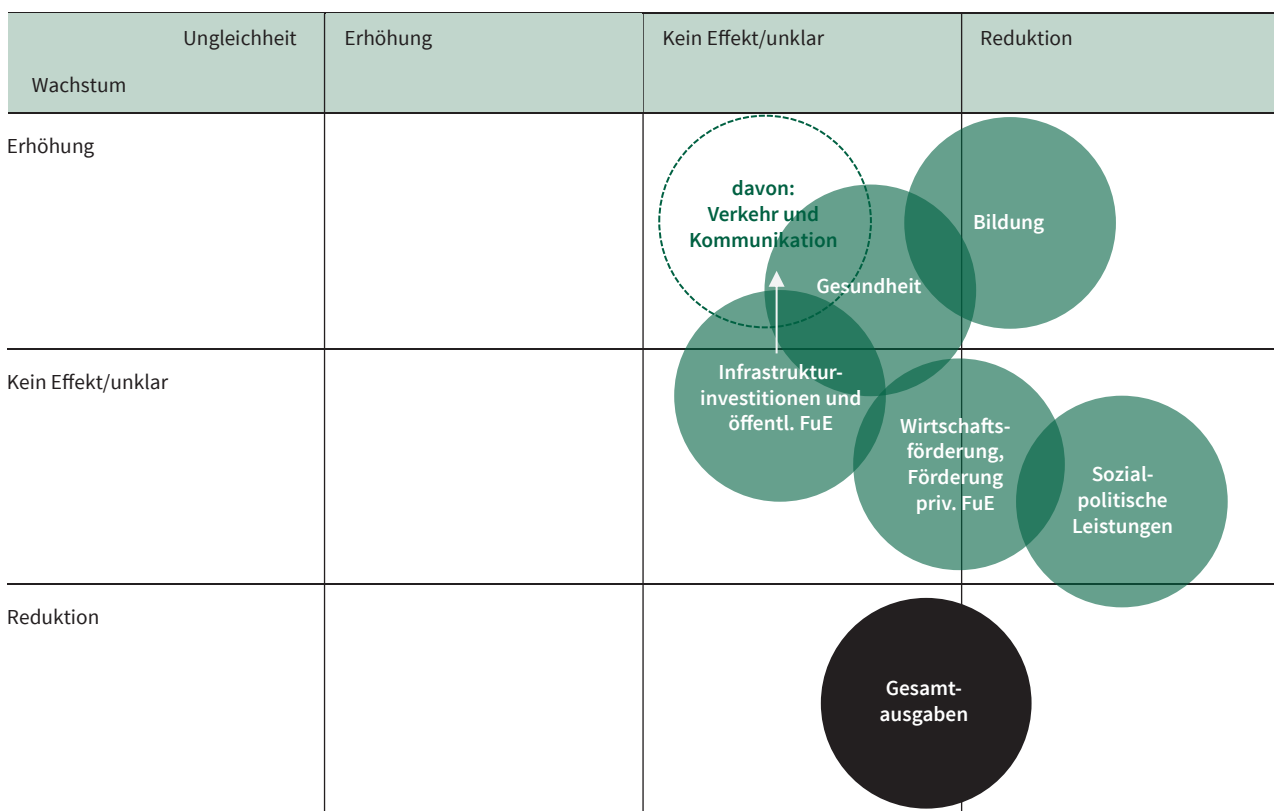
Es ist angesichts des erwartbar starken Rückgangs von ESI-Mitteln indes anzunehmen, dass auch innerhalb der in der SWOT-Analyse identifizierten Strategie „Forcieren“ eine Priorisierung von Verwendungszwecken vorzunehmen ist. Hierfür ist ein ergänzendes Kriteriensystem notwendig, mit dem Schwerpunkte einer künftigen Förderstrategie für Sachsen ermittelt werden können. Vor dem Hintergrund der Europa-2020-Ziele, aber auch der allgemeinen politischen Diskussion im Freistaat Sachsen sind hierbei insbesondere zwei Wirkungsdimensionen zu berücksichtigen: Gesamtwirtschaftliche Prosperität (Wachstum) und gesellschaftliche Kohäsion bzw. Teilhabe auf regionaler und/oder gesellschaftlicher Ebene (Ungleichheit). Hierzu werten wir Ergebnisse der relevanten Literatur aus.

Zwar erlauben die vorliegenden Untersuchungen zum Zusammenhang von staatlichen Ausgaben und gesellschaftlich definierten Zielen im Regelfall keine kausale Interpretation. Jedoch sind die nachfolgend abgeleiteten Ergebnisse geeignet für eine Diskussion zur Priorisierung von Maßnahmen. Eine große Zahl von Studien befasst sich mit dem Zusammenhang zwischen den staatlichen Gesamtausgaben bzw. deren Anteil an der Wirtschaftsleistung (Staatsquote) und dem Wirtschaftswachstum. Nahezu sämtliche Studien

konstatieren hierbei einen stabilen negativen Zusammenhang von Staatsquote und Wirtschaftswachstum (für einen Literaturüberblick vgl. Thöne und Krehl 2015). Dem steht nach Fournier und Johansson (2016) eine zumindest moderate ungleichheitsreduzierende Wirkung gegenüber. Abbildung 1 illustriert diese Studienergebnisse durch den schwarz gefüllten Kreis im unteren Darstellungsbereich. Eine pauschale Erhöhung sämtlicher staatlichen Ausgaben dürfte daher regelmäßig sowohl Wachstums- als auch Verteilungswirkungen verfehlen.

Eine zielgerichtete Ausgabenpolitik sollte daher eine Gewichtung einzelner Ausgabenkategorien vornehmen. Abbildung 1 zeigt, dass eine Priorisierung bestimmter Maßnahmen zu deutlich anderen Ergebnissen als eine pauschale Erhöhung der Gesamtausgaben führen kann. Gegeben bestehender Untersuchungen fand eine Einordnung der Ausgabenkategorien gemäß ihrer vorwiegend bestimmten Wirkung auf Wachstum und Ungleichheit statt; im Detail diskutieren dies Bauer et al. (2018). So besteht zwischen Bildungsausgaben und Wirtschaftswachstum ein klar positiver und langfristiger Zusammenhang (Thöne und Krehl 2015; Gemmill et al. 2016). Zugleich können Bildungsinvestitionen eine ungleichheitsreduzierende Wirkung entfalten, z. B. wenn höhere Bildungsausgaben zu einer Verbesserung der sozialen oder beruflichen Mobilität führen (Johansson 2016). Ähnliche, wenngleich nicht unbedingt ungleichheitsreduzierende Befunde sind für Gesundheitsausgaben zu konstatieren. Sozialpolitische Leistungen dürften hingegen lediglich die Ungleichheit senken (siehe z. B. Fournier und Johansson 2016; Gemmill et al. 2016).

Abb. 1
Evidenz zu Wachstums- und Verteilungswirkungen staatlicher Ausgaben



Quelle: Darstellung des ifo Instituts.

Zu öffentlichen Infrastrukturinvestitionen sowie öffentlichen Ausgaben für Forschung und Entwicklung (FuE) zielt die Empirie lediglich auf Wachstumswirkungen ab, die vorwiegend einen positiven Zusammenhang vermuten lassen (Thöne und Krehl 2015). Hierbei stechen nochmals deutlich die Ausgaben für Verkehrs- und Kommunikationsinfrastruktur heraus, für die Gemell et al. (2016) die höchsten Wachstumswirkungen sämtlicher staatlichen Ausgabebereiche konstatieren. Untersuchungen zu Verteilungswirkungen von öffentlichen FuE-Ausgaben fehlen bis dato.

Ungleichheitsreduzierend wirken hingegen staatliche Wirtschaftsfördermaßnahmen bzw. die Förderung privater FuE (Fournier und Johansson 2016); die Wachstumswirkungen sind jedoch nicht eindeutig. Nicht zu vernachlässigen ist allerdings die Rolle staatlicher Institutionen und des Humankapitals bei der Transmission staatlicher Ausgaben in ökonomische Wirkungen. Wirtschaftsförderung kann dann Wachstumswirkungen entfalten, wenn sie in einen Ordnungsrahmen eingebettet ist, der Missbrauch und Mitnahmeeffekte möglichst reduziert und Innovation und Entwicklung forciert (Becker et al. 2013; Fournier und Johansson 2016).

Auf Basis der empirischen Befunde der einschlägigen Literatur kann eine Priorisierung öffentlicher Ausgaben vorgenommen werden. Hierbei verdeutlicht Tabelle 3 für die meisten Ausgabebereiche den Trade-Off zwischen Wachstums- und Ungleichheitszielen. Öffentliche Investitionen in die Infrastruktur, insbesondere in Verkehrs- und Kommunikationsinfrastruktur, sind bspw. geeignet, Wachstumswirkungen zu entfalten, wirken aber weitgehend neutral bezüglich der gesellschaftlichen Ungleichheit. Umgekehrt sind sozialpolitische Leistungen mit neutralen bis leicht negativen Wachstumswirkungen verbunden, vermindern jedoch deutlich die Ungleichheit. Die einzige Ausnahme bilden Bildungs- und teilweise auch Gesundheitsausgaben, die gleichzeitig einen Beitrag zum wirtschaftlichen Wachstum wie auch zur Reduktion der Ungleichheit beitragen können (sogenanntes „inklusive Wachstum“). Insgesamt bietet Tabelle 3 einen Ansatzpunkt zu einer – je nach gewünschter Wirkungsrichtung – möglichen Priorisierung für die bestmögliche Nutzung von Fördermitteln.

Die dargestellten Priorisierungsmöglichkeiten können nunmehr vor dem Hintergrund der skizzierten Handlungsstrategien zur Festigung und Verstetigung der Entwicklung in Sachsen gesehen werden. Als prioritär mit Blick auf das vor-

rangige Strategiefeld „Forcieren“ wurde dabei neben den Bildungsausgaben vor allem die Wirtschaftsförderung identifiziert. Letztere wirkt jedoch vornehmlich ungleichheitsreduzierend (vgl. Tab. 3), ist aber nur bedingt wirksam zur Wachstumsstimulation. Vor diesem Hintergrund sind innerhalb der Strategie „Forcieren“ Maßnahmen im Bereich der Bildung besonders hervorzuheben, da diese sowohl mit Blick auf Wachstums- als auch auf Ungleichheitsaspekte eine hohe Wirksamkeit entfalten. Öffentliche Infrastrukturinvestitionen wiederum, denen nach den Ergebnissen der Literaturlauswertung eine hohe Wachstumswirksamkeit zugeschrieben wird, scheinen mit Blick auf die Strategie „Forcieren“ weniger bedeutsam, insbesondere, weil Sachsen hier bereits einen hohen Ausbaustand erreicht hat.⁵

Nicht zu vernachlässigen sind indes auch die Strategien „Absichern“ und „Aufholen“, die die in den vergangenen Jahren erreichte Entwicklung festigen und gegen externe Risiken absichern sollen. Diese beiden Strategien sind insbesondere mit sozialpolitischen Leistungen und Ausgaben für die Wirtschaftsförderung verbunden, die eine Ungleichheitsreduktion, jedoch keine größeren Wachstumswirkungen entfalten dürften (vgl. wiederum Tab. 3). Eine entsprechende Priorisierung von Mitteln erscheint in diesem Zusammenhang riskant. Eine Vernachlässigung spezifischer Ausgabefelder, so z. B. die Förderung privater FuE, könnte allerdings zu Einbußen bei wichtigen Zielgrößen (Wachstums- oder Umverteilungszielen) und notwendigen Handlungsbedarfen führen. Vor diesem Hintergrund bedarf jede Priorisierung einer außerordentlich sorgsam Abwägung, um die in den vergangenen Jahren erreichten wachstums- und kohäsionspolitischen Erfolge in Sachsen nicht zu gefährden.

SCHLUSSFOLGERUNGEN

Der Freistaat Sachsen hat in der Vergangenheit in erheblichem Umfang von der finanziellen Unterstützung des Bundes und der Europäischen Union profitieren können. Künftig dürfte sich die sächsische Mittelausstattung jedoch deutlich reduzieren. Zudem wird der Freistaat aufgrund seiner besonderen wirtschaftlichen Charakteristika sowie der sich verstärkenden globalen Megatrends wie dem demographischen Wandel, der Globalisierung, der Digitalisierung und der Urbanisierung vor völlig neue und zusätzliche Herausforderungen gestellt. Diese Herausforderungen könnten ohne aktive poli-

Tab. 3
Priorisierung von Ausgabefeldern nach intendierter Wirkungsrichtung

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

Anmerkungen: FuE = Forschung und Entwicklung. – a) Bisher keine empirische Evidenz vorhanden. Ungleichheitswirkungen werden analog öffentlicher Infrastrukturinvestitionen angenommen.

Quelle: Darstellung des ifo Instituts.

tische Begleitung die erfolgreiche Entwicklung der vergangenen Jahre zusätzlich infrage stellen.

Eine Priorisierung von Mitteln ist daher unvermeidlich. Wie genau diese aussehen kann, ist indes allein eine Entscheidung der Politik. Im Ergebnis sind vor allem Maßnahmen im Bereich der Bildung besonders zu priorisieren. Diese dürften sowohl mit Blick auf die empfohlene Handlungsstrategie „Forcieren von Stärken“ als auch mit Blick auf die von der EU vorgegebenen Wachstums- und Ungleichheitsziele eine hohe Wirksamkeit entfalten. Trotz dieser Priorisierung müssen auch andere Ausgabenfelder im Blick behalten werden, um Einbußen bei wichtigen Zielgrößen und notwendigen Handlungsbedarfen zu vermeiden. Auch Ausgaben für Infrastrukturinvestitionen (einschließlich der Förderung öffentlicher FuE) sowie Maßnahmen im Bereich der Wirtschaftsförderung (einschließlich der Unterstützung privater FuE) dürfen insofern nicht vernachlässigt werden. Jede Priorisierung bedarf im Ergebnis einer außerordentlich sorgsam Abwägung, um die in den vergangenen Jahren erreichten wachstums- und kohäsionspolitischen Erfolge in Sachsen nicht zu gefährden.

REFERENZEN

Bauer, D., Ochsner, C. und J. Ragnitz (2018), Strategien für die bestmögliche Ausstattung mit und Nutzung von Fördermitteln nach 2020, ifo Dresden Studie 82, ifo Institut, München/Dresden.

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

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

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

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

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

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

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

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

-
- 1 Der vorliegende Beitrag ist die gekürzte Fassung der sich im Erscheinen befindlichen Studie von Bauer et al. (2018), die im Auftrag der Sächsischen Staatskanzlei durchgeführt wurde.
 - 2 In Sachsen sind in der aktuellen Förderperiode die beiden NUTS-2-Regionen Dresden und Chemnitz als Übergangsregion klassifiziert, weil das BIP je Einwohner in Kaufkraftstandards (KKS) im Zeitraum 2007–2009 hier deutlich unterhalb des relevanten Grenzwerts von 90 % des EU-27-Durchschnitts lag. Die Region Leipzig wurde hingegen (wegen eines Bruttoinlandsprodukt (BIP) je Einwohner von 90,02 % des EU-27-Durchschnitts) als stärker entwickelte Region eingestuft.
 - 3 Nicht betrachtet wird dabei die zukünftige Ausstattung mit Fördermitteln aus ELER und EMFF, da diese nach anderen (sektorspezifischen) Kriterien verteilt werden.
 - 4 Gegeben der Annahmen wird zur Feststellung der Regionstypen das mittlere BIP je Einwohner in KKS relativ zum Durchschnitt der EU-27 (ohne Großbritannien) im Zeitraum zwischen 2014 und 2016 angesetzt. Die NUTS-2-Regionen Dresden bzw. Leipzig dürften demnach mit einem Pro-Kopf-BIP von ca. 96,1 % bzw. 101,5 % des EU-27-Mittels als stärker entwickelte Regionen eingestuft werden. Chemnitz würde mit 88,6 % des EU-27-Durchschnitts weiterhin als Übergangsregion klassifiziert werden.
 - 5 Allerdings bestehen zum Teil noch Nachholbedarfe mit Blick auf den Ausbau qualitativ hochwertiger Breitbandinfrastrukturen für gewerbliche Nutzer.