

BISS e.V. – Brandenburg-Berliner Institut für Sozialwissenschaftliche Studien
Erich-Weinert-Str. 19
10439 Berlin
Tel. (030) 445 20 74
Fax (030) 445 34 97
Mail: mail@biss-online.de
Internet: www.biss-online.de

Frank Berg / Thomas Koch

Was kommt auf die PDS zu?

Wirtschaft, Arbeit, Bildung, Verwaltungsreform
in ostdeutschen Ländern

Berlin, März 2002

Studie, gefördert von der Rosa-Luxemburg-Stiftung

Manuskripte 30

Frank Berg / Thomas Koch:
Was kommt auf die PDS zu?
Wirtschaft, Arbeit, Bildung, Verwaltungsreform
in ostdeutschen Ländern
Reihe Manuskripte der Rosa-Luxemburg-Stiftung, Berlin 2002

ISBN 3-320-02986-X

Inhaltsverzeichnis

0.	Einleitung.....	5
1.	Wirtschaft	9
1.1	Vorbemerkung zu den wirtschaftspolitischen Debatten in den Ländern.....	9
1.2	Ausgangssituationen der öffentlichen Wirtschaftsförderung	11
1.3	Wirtschaftspolitische Orientierungen in den Ländern.....	17
1.4	Wirtschafts- und haushaltspolitisches Agieren der PDS in den Ländern	32
2.	Arbeit	47
2.1	Dauerbrenner Arbeitslosigkeit – Streitfeld der „großen Politik“	47
2.2	Unterschiedliche Finanzierung der Arbeitsmarktpolitik in den Ländern	49
2.3	Landesarbeitsämter und Landespolitiken	53
2.5	Politische Konzepte der PDS.....	69
3.	Bildung (Schule).....	77
3.1.	Die erneute Karriere des Themas Bildung. Prämissen der Politikfeldanalyse	77
3.2.	Positionsbewegungen schulpolitischer Akteure	81
3.3	Schulpolitische Positionen der PDS auf Landesebene 2000/2001	92
3.4	Würdigung der Befunde aus vergleichender Perspektive.....	108
4.	Verwaltung	113
4.1	Diskussionshintergründe für Verwaltungsreform	113
4.2	Kurzüberblick über die Verwaltungsreformprozesse in den Vergleichsländern....	116
4.3	PDS-Diskussion um Verwaltungsreformen.....	129
4.4	Sachsen-Anhaltinische PDS im Politikprozess der Verwaltungsreform	138
5.	Zusammenfassung und Schlussfolgerungen.....	151
	Autoren	166

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1: Bruttoinlandsprodukt (2000) und Steuereinnahmen (2000) pro Einwohner nach Ländern.....	12
Tabelle 2: Haushaltsmittel des Bundes im Rahmen der GA für die ostdeutschen Länder.....	13
Tabelle 3: EU-Strukturfondsmittel (2000-2006) und Mittel der GA im Vergleich der ostdeutschen Flächenländer.....	15
Tabelle 4: Verbindliche Vorgaben durch den Rahmenplan der GA und Varianzmöglichkeiten durch die Länder (Auswahl; typische Beispiele für ostdeutsche Länder).....	19
Tabelle 5: Bisher geplantes Verhältnis von gewerblicher Investitionsförderung und wirtschaftsnaher Infrastrukturförderung im Rahmen der GA	22
Tabelle 6: Fördertatbestände im Vergleich der Länder Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen und Sachsen-Anhalt (Auswahl).....	24
Tabelle 7: Jahresdurchschnittliche Arbeitslosenquote in ostdeutschen Flächenländern von 1998 bis 2001.....	47
Tabelle 8: Aufteilung der EU-Strukturfonds 2000-2006 in den ostdeutschen Ländern (in Prozent)	50
Tabelle 9: ESF-Mittel in den neuen Bundesländern pro potenziellem Leistungsempfänger ...	50
Tabelle 10: Anteil der Erwerbstätigen an der Bevölkerung in Prozent	52
Tabelle 11: Anteil der Personen in aktiven arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen der Arbeitsämter am Arbeitslosenpotenzial, Stand: Ende Dezember 2001	53
Tabelle 12: Anteil (in Prozent) der Personen in ABM-, SAM- und FbW-Maßnahmen der Arbeitsämter am Arbeitslosenpotenzial, Stand: Ende Dezember 2001	53
Tabelle 13: Rückgang der Teilnehmerzahlen in aktiven arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen in den ostdeutschen Flächenländern von 1998 bis 2001 (Angaben jahresdurchschnittlich).....	55
Tabelle 14: Arbeitnehmer in ABM, SAM und FbW im Freistaat Sachsen von 1995-2001.....	56
Tabelle 15: Ausgewählte Merkmale der Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik der Länder Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen und Sachsen-Anhalt im Vergleich	58
Tabelle 16: Gewichtung der Fächergruppen in den Klassen 7-10 in der DDR (POS) und in den drei neuen Bundesländern M-V, Sa, S-A in den Klassen 7-10 (Angaben in Prozent).....	83
Tabelle 17: Herausforderungen in Anlehnung an Abschnitt 3.1. – Antworten auf der 8. Bildungspolitischen Konferenz der PDS (2001)	91
Tabelle 18: Verschuldung der öffentlichen Haushalte der Gemeinden und Gemeindeverbände in den ostdeutschen Flächenländern.....	124

0. Einleitung

Die vorliegende Studie knüpft an unsere Analysen zur Mitte-Links-Koalition in Mecklenburg-Vorpommern¹ an. Schon damals war uns bewusst, dass die Analyse von landespolitischen Feldern, wie wir sie für Mecklenburg-Vorpommern mit unseren „Vorgängerstudien“ versucht hatten, in einem wichtigen Punkt beschränkt bleiben musste: Es fehlte ein systematischer Vergleich zu anderen Bundesländern, der die Wertung politischer Handlungsräume reflektieren, relativieren oder unter Umständen auch zuspitzen kann.

Diesem Anspruch wollen wir nunmehr mit der hier vorliegenden Studie näher kommen. Für den Politikfeldvergleich haben wir die Länder Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen-Anhalt und Sachsen gewählt. Die Auswahl gerade dieser Länder hat zumindest zwei Gründe: Zum einen verkörpern diese drei Länder recht unterschiedliche strukturelle Gebilde: hinsichtlich ihrer wirtschaftlichen, sozio-ökonomischen, demographischen oder selbst ihrer Verwaltungsstrukturen. Aus dieser Differenz, aus den jeweils spezifischen regionalen strukturellen Bedingungen ergibt sich eine Varianz von Politikansätzen, die für eine vergleichende Betrachtung gerade das „Salz in der Suppe“ ausmacht. Der Politikfeld-Vergleich muss jedoch auf die grundlegenden variablen Bedingungen, institutionellen Orientierungen, Mechanismen und Akteurskonstellationen beschränkt bleiben, interessiert uns doch letztlich eine andere Frage: Welche Position nimmt die in den ostdeutschen Landtagen vertretenen *Partei PDS in zentralen Feldern der Landespolitik ein*? Hat sich die PDS in den (drei untersuchten Ländern) zu einer politisch kompetenten regionalen Reformkraft entwickelt? Sind ihre Politikangebote der realen Lage auf den für die Landesentwicklung so wichtigen Feldern wie Wirtschaft, Arbeit, Bildung, Verwaltungsreform angemessen? Wie politikfähig und insbesondere: wie *regierungsfähig* ist die PDS in den ostdeutschen Ländern – das ist die zentrale Frage, zu der wir im Ergebnis dieser Studie eine Antwort suchen, zu der sich aber der Leser/die Leserin dieser Studie eine eigene Antwort finden mag. Der Kern jeder Politikfähigkeit und politischen Kompetenz ist politische *Gestaltungsfähigkeit*, also die Fähigkeit, die eigenen politischen Ansätze nicht auf das diabolische „Ich bin der Geist, der stets verneint“ zu reduzieren, sondern realistische Alternativen zu denken, zu fordern und zu gestalten.

Hier liegt der zweite Grund für die Auswahl gerade dieser drei Länder für einen Vergleich: Die PDS agiert in diesen Ländern in unterschiedlichen Rollen: als Mitregierungspartei in Mecklenburg-Vorpommern, als Tolerierungspartnerin gegenüber der sozialdemokratischen Regierung in Sachsen-Anhalt und als Oppositionspartei in Sachsen. In allen drei Rollen ist es möglich, politischen Einfluss auszuüben, wenngleich in unterschiedlichem Grade: als Oppositionspartei weniger, als Regierungspartei mehr. Aber hier wie da setzt dies voraus, in den Politikfeldern kompetent zu agieren, sich auf die Realitäten einzustellen, praktikable Lösungswege für die Probleme der Länder zu finden. Linksdemokratische Alternativen werden erst dann politikfähig, wenn sie den Graben zwischen Anspruch und Wirklichkeit überbrücken. Diesen Suchprozess wollen wir mit unserer Studie ein Stück begleiten.

1 Berg, Frank: Die Mitte-Links-Koalition in Mecklenburg-Vorpommern. Teil I: Politikfeld- und Parteienanalysen. Wirtschafts-, Arbeitsmarkt-, Sozialpolitik, Verwaltungsreform. Berlin, Juni 2001. Koch, Thomas: Die Mitte-Links-Koalition in Mecklenburg-Vorpommern. Teil I: Politikfeld- und Parteienanalysen. Wirtschafts-, Arbeitsmarkt-, Sozialpolitik, Verwaltungsreform. Berlin, Juni 2001

Die PDS beansprucht für sich einen Politikansatz, in dem sich gesellschaftspolitische Oppositions- und Gestaltungsoptionen miteinander verbinden. Das ist leichter gesagt als getan. Werden hiermit nur die Sichtweisen unterschiedlicher Strömungen innerhalb der PDS bedient oder handelt es sich tatsächlich um den Versuch, einen derart kombinierten Politikansatz zu verwirklichen? – Und zwar *sowohl* in der landespolitischen Regierungs-, *als auch* in der Tolerierungs- und *ähnlich* in der Oppositionsfunktion.

Diese Frage kann nur beantwortet werden, wenn man deren Kern herauschält: Wie kompetent und wie berechenbar entwickelt die PDS tatsächlich in den einzelnen Politikfeldern realistische Gestaltungsvorstellungen? In dem Maße, wie die PDS nach Mecklenburg-Vorpommern und Berlin auch in anderen ostdeutschen Ländern eine Beteiligung an der landespolitischen Macht anstrebt bzw. anstrebt, wird die Frage nach der Gestaltungsfähigkeit der PDS-Politik immer wichtiger – nicht erst unter Bedingungen der tatsächlichen Regierungsbeteiligung, sondern auch unter Bedingungen der Opposition. Die Bildung der rot-roten Koalition in Berlin wäre nicht möglich gewesen, hätte die Berliner PDS nicht schon seit Jahren ihre Oppositionspolitik als Realpolitik betrieben und damit in einer Reihe von Politikfeldern den Willen und die Fähigkeit angezeigt, gestalten zu wollen und Verantwortung zu übernehmen.

So wird die Darstellungslogik der einzelnen Kapitel einem Faden folgen, der zunächst die Ausgangssituationen, die Orientierungen der Landesregierungen und die grundlegenden reformerischen Herausforderungen in den Politikfeldern der einzelnen Ländern beschreibt. So dann werden die Positionen und Aktivitäten der PDS unter dem Gesichtspunkt behandelt, welche Angebote für die Bewältigung dieser Herausforderungen unterbreitet werden. Hierbei kann weniger auf die in jeder politischen Partei und in besonderem Maße auch innerhalb der PDS virulenten *unterschiedlichen* Meinungen eingegangen werden – maßgebend sind für uns vor allem jene Ansätze, die sich als *politikbestimmend* erweisen. Neben den genannten drei Bundesländern, die die Achse unseres Vergleiches bilden, werden punktuell auch andere ostdeutsche Bundesländer in die Betrachtung einbezogen.

Wir „messen“ und bewerten damit die politischen Positionen in den Ländern weniger anhand der realen Ergebnissen etwa der Wirtschaftsentwicklung, der Arbeitsmarkt- und Beschäftigungsentwicklung, nach dem Bildungsniveau in den Ländern oder dem Niveau der Verwaltungsoptimierung. Dies wäre auch kaum möglich, sind doch beispielweise die Ergebnisse der Wirtschaftsentwicklung in den Ländern nur in sehr begrenztem Maße Resultat der Politik als vielmehr Resultat mitunter jahrzehnte- und Jahrhunderte langer gewachsener Strukturen. Wir bevorzugen deshalb einen Vergleich anhand von konkreten Herausforderungen in den Ländern, anhand also der Frage, inwieweit die Politik sich den im jeweiligen Lande gestellten Herausforderungen zu stellen vermag. Der Nachteil eines solchen Herangehens besteht darin, dass in die Maßstäbe dessen, was denn diese „Herausforderungen“ sind, bestimmte theoretische und inhaltliche Lektorientierungen der untersuchenden Sozialwissenschaftler nicht ausbleiben können. Der Vorteil gegenüber einer Herangehensweise, die die reformerischen Herausforderungen in ein Korsett von abstrakten Variablen presst, besteht jedoch darin, dass sich der Leser eine genauere Vorstellung darüber machen kann, was in den Ländern an realen Politikprozessen vor sich geht.

Insofern wählen wir bewusst einen anderen Ansatz als er etwa von der Bertelsmann-Stiftung mit der wissenschaftlichen Analyse „Die Bundesländer im Standortwettbewerb“ vorgenom-

men wird.² Die Autoren dieses Buches gelangen auf Grund ihres methodischen Ansatzes zu einem ausdifferenzierten Set messbarer Variablen, anhand derer sie Erfolge der Länderpolitik („Erfolgsindex“) und deren Bestimmungsfaktoren („Aktivitätsindex“) messen. Welche Faktoren hierbei im einzelnen zu Grunde gelegt und wie sie untereinander gewichtet werden, ist dabei selbstverständlich ebenso diskussionswürdig wie unser Versuch einer qualitativen Beschreibung von politischen Positionen und Prozessen.

Beide Herangehensweisen haben u.E. im Ergebnis eines gemeinsam: Sie weisen darauf hin, dass es weniger bestimmte Regierungskonstellationen („schwarz“, „rot-rot“ oder andere) sind, die für erfolgreiche oder weniger erfolgreiche Landesentwicklungen zuständig sind, sondern dass die Bestimmungsfaktoren hierfür viel langfristiger, tiefer und breiter in den Situationen der Länder verwurzelt sind. Gleichwohl hat Politik hierbei ihren Platz und ihre Verantwortung. Und gerade hierum geht es in dieser Studie.

Für die Kapitel 1, 2 und 4 zeichnet Frank Berg verantwortlich, für Kapitel 3 Thomas Koch.

Frank Berg & Thomas Koch

2 Vgl. Bertelsmann Stiftung (Hrsg.): Die Bundesländer im Standortwettbewerb, Gütersloh 2001.

1. Wirtschaft

1.1 Vorbemerkung zu den wirtschaftspolitischen Debatten in den Ländern

Die Auseinandersetzungen um Wirtschaftsreformen in Deutschland rangieren heute weit vorn in den gesellschaftspolitischen Debatten wie auch im Bundestags-Wahlkampf des Jahres 2002. An erster Stelle der Auseinandersetzungen steht das Thema einer unternehmens- und insbesondere mittelstandsfreundlichen Steuerreform, flankiert durch grundlegende Reformen des Arbeitsmarktes. Dies betrifft jedoch die Bundesebene und ist von den Akteuren in den Ländern bestenfalls mittelbar beeinflussbar. Schaut man sich die Positionen wichtiger wirtschaftspolitischer Akteure in den Ländern an – so die Interessenverbände der Arbeitgeber und Arbeitnehmer, die Positionen der Kammern, der wirtschaftspolitischen Arbeitskreise der Parteien – dann richten sich deren Forderungen zu einem großen Teil an die Bundesebene. Zurecht geht man davon aus, dass die wirtschaftspolitischen Rahmenbedingungen eher beim Bund und bei der Europäischen Union als in den Ländern aufgestellt werden. Dennoch werden auch landespolitische Orientierungen berührt. Die Möglichkeiten der Länder beim Einsatz wirtschaftspolitischer Mittel sind nicht unerheblich. Sie können Schwerpunktsetzungen und Kriterien beim Einsatz der von Bund, EU und den Ländern selbst zur Verfügung gestellten Wirtschaftsförderungsmittel beeinflussen. Sie können dazu beitragen, den Zugang zu Wirtschaftsförderungsmitteln zu erleichtern oder unnötig zu bürokratisieren. Sie können zu einem mehr oder weniger unternehmensfreundlichen Klima im Lande, in den Schulen, in der Öffentlichkeit beitragen. Sie können ihre Wirtschaftsförderungspolitik mehr oder weniger sinnvoll mit anderen Politikfeldern vor allem – Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik, Umweltpolitik, Bildungs- und Wissenschaftspolitik – verknüpfen. Und sie verantworten einen großen Teil des Images, das das Land nach außen hin verkörpert, wodurch das Land für externe Besucher, Touristen und auch für Investoren attraktiver oder auch unattraktiver werden kann.

Verfolgt man die hauptsächlichen Linien der Auseinandersetzungen um eine Verbesserung der Wirtschaftsbedingungen in den Ländern, dann sind es nicht allein die Wirtschaftsthemen selbst, die im Zentrum der Diskussion stehen. Eine große Rolle spielen auch die sonstigen Rahmenbedingungen für die Wirtschaft. Hierzu gehören zum Beispiel die Art und Weise der Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik in den Ländern, Fragen nach den Kosten und nach der Effektivität des öffentlichen Dienstes im Lande, nach der Bildung und der Vermittlung wirtschafts- und unternehmensfreundlicher Werteorientierungen für Schüler und Auszubildende, daneben gewiss auch Fragen nach der Art und Weise der Verwendung der Wirtschaftsförderungsmittel.

Seitens der Interessenvertreter der Wirtschaft selbst werden in den Ländern unterschiedliche Akzente gegenüber der jeweiligen Regierungspolitik – je nachdem, inwieweit es Übereinstimmungen oder Divergenzen mit der Regierungspolitik des Landes gibt. In *Mecklenburg-Vorpommern* respektieren die Unternehmerverbände das Regierungsbündnis aus SPD und PDS, beobachten genauestens die inneren Entwicklungen und Diskussionen beispielsweise der PDS unter dem Gesichtspunkt, inwieweit wirtschaftsförderliche Positionen unterstützt und

„Wirtschaftsgegnern“ kein Anlass zur Erweiterung ihres Einflusses gegeben werden kann.³ Die differenzierte Bewertung der Landespolitik durch die Unternehmensverbände bezieht sich nicht nur auf die PDS, sondern auch auf die anderen Parteien. Beim SPD-geführten Wirtschaftsministerium wurde lange Zeit mehr oder weniger behutsame Kritik am Wirtschaftsminister und seinem Staatssekretär geübt. Nach dem Wechsel des Wirtschaftsministers und des Staatssekretärs im Jahre 2001 äußerten sich die Unternehmensverbände anerkennend über die neue Ministerialführung. Gegenüber der CDU werden ebenfalls differenziert Töne erkennbar, darunter auch kritische wie beispielweise hinsichtlich des Entwurfs ihres Zukunftskonzeptes, hinsichtlich ihrer Stellungnahmen zum Arbeitsmarkt- und Strukturentwicklungsprogramm und zur Landesbeteiligung an der Biocon Valley GmbH. Bei der Arbeitsmarktpolitik drängen die Unternehmervverbände darauf, den Schwerpunkt mehr auf die wirtschaftsnahe Arbeitsmarktpolitik zu lenken. Gemeinwohlorientierte Arbeitsförderungsprojekte werden in den Rang von „Geldverschwendung“ eingruppiert.⁴ Ein „Dauerbrenner“ der Forderungen der Vereinigung der Unternehmensverbände Mecklenburg-Vorpommerns (VUMV) richtet sich auf die Herausforderung einer Reform der öffentlichen Verwaltung (vgl. hierzu Kapitel 4). Die nach Meinung der VUMV viel zu hohen Personalausgaben im öffentlichen Dienst werden sinkenden Ausgaben zur Förderung der gewerblichen Wirtschaft entgegengestellt.

Auch in den anderen Ländern spielen die Unternehmensverbände und deren Vereinigungen eine wichtige Rolle bei der Politikformulierung der Länder, so in *Sachsen-Anhalt* seitens der Landesvereinigung der Arbeitgeber- und Wirtschaftsverbände Sachsen-Anhalt e.V. oder in *Sachsen* seitens der Vereinigung der Sächsischen Wirtschaft e.V. und dem Unternehmervverband Sachsen e.V. Gleichwohl die Unternehmervverbände in Sachsen eine größere inhaltliche Nähe zur Regierungspolitik haben als beispielweise in Mecklenburg-Vorpommern, werden zielstrebig Forderungen an Politik und Verwaltung formuliert, die vor allem auf bessere Investitionskonditionen, Bürokratieabbau und Deregulierung, Lohndämpfungen und unternehmensfreundliche Flexibilisierungen des Arbeitsmarktes hinauslaufen.

Die durch die Regierungen und durch die Länderparlamente erarbeitete Wirtschaftspolitik muss selbstverständlich die Forderungen der Wirtschaftsakteure ernst nehmen und in den eigenen Positionen berücksichtigen. Sie muss sich jedoch nicht auf die Ausführung von Wirtschaftsinteressen begrenzen. Eine gute Wirtschaftspolitik besteht nicht unbedingt und nicht allein in der Exekution der Positionen der wirtschaftlichen Interessengruppen. Sofern es sich um tarifliche Angelegenheiten handelt, sind ohnehin die Positionen *beider* Tarifpartner zu berücksichtigen, also auch jene der Gewerkschaften. Sofern es um gesellschaftspolitische Fragen geht, die über die Wirtschaft hinausgehen, müssen auch die Zielorientierungen anderer Teilsysteme der Gesellschaft in die Politikformulierung einbezogen werden, so zum Beispiel bei der Bildung, der Umwelt oder im Sozialbereich. Unter Umständen hat die Politik Rahmenbedingungen zu setzen, die sich nicht aus der eigenen Logik der Wirtschaftsinteressen ergeben, die aber mit ihnen kompatibel sind. All das zu prüfen, ist Aufgabe der Politik

Aufgabe der nachfolgenden Betrachtungen wird es sein, einige für die Politikformulierung relevante Ausgangsbedingungen und Zielrichtungen näher zu betrachten und hierbei die wirtschaftspolitischen Positionen der PDS einzuordnen.

3 Symptomatisch hierfür die Rede des Präsidenten der Vereinigung der Unternehmensverbände für Mecklenburg-Vorpommern auf der Jahreshauptversammlung der VU am 21.06.2001.

4 Vgl. Pressemitteilung der Vereinigung der Unternehmensverbände für Mecklenburg-Vorpommern, 03.01.2002.

1.2 Ausgangssituationen der öffentlichen Wirtschaftsförderung

Wir wollen an dieser Stelle nur punktuell auf die reale wirtschaftliche Situation in den neuen Bundesländern einzugehen. Ausführliche Darlegungen hierzu finden sich u.a. im Gemeinschaftlichen Förderkonzept (GFK)⁵, in den Operationellen Programmen der Länder (OP)⁶ sowie im 30. Rahmenplan der „Gemeinschaftsaufgabe Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“⁷ (GA) bzw. deren landesbezogenen Spezifizierungen⁸. Hiermit sind zugleich die wichtigsten Förderkomplexe benannt, die beide eng miteinander verflochten sind:

- a) die EU-Strukturfondsförderung (EFRE, ESF, EAGFL), die im GFK und in den in den OP der Länder strukturiert ist;
- b) die GA, die (auch unter Nutzung von EU-Strukturfondsmitteln) in den Regionalen Förderprogrammen der Länder konkretisiert ist.

Die grundlegende Entscheidung über den Umfang der Fördergebiete wird für beide genannten Förderkomplexe in der Europäischen Kommission gefällt. Für die Europäischen Strukturfonds hatte die Europäische Kommission am 1. Juli 1999 die unter „Ziel-1-Gebiet“ (beste Förderungskonditionen oder auch: unterdurchschnittlich strukturschwache Gebiete) fallenden Förderregionen festgelegt. Hierzu gehören in Deutschland für den Zeitraum 2000-2006 wiederum die 5 neuen Bundesländer; der Ostteil Berlins fällt hingegen aus der Ziel-1-Förderung heraus und erhält nur noch eine Übergangsunterstützung. Auch im Rahmen der Bund-Länder-Gemeinschaftsaufgabe (GA) „Förderung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ gehören die fünf neuen Länder laut Beschluss des Planungsausschusses vom 25. März 1999 in Gänze zum GA-Fördergebiet.⁹ In diesen Festlegungen der beiden wichtigsten Förderprogramme wird somit reflektiert, dass die ostdeutschen Bundesländer in ihrer Gesamtheit als noch unterdurchschnittlich entwickelte wirtschaftliche Regionen gelten.

Die Festlegung der Fördergebiete durch die Europäische Kommission geht zunächst vom gesamten EU-Raum aus. Bezogen auf diesen gesamten EU-Raum ist der Gesamtplafonds der Fördergebiete auf maximal 42,7% der (EU-weiten) Bevölkerung festgelegt worden, für Deutschland ursprünglich auf 40,7% der gesamtdeutschen Bevölkerung (17,3% für die ostdeutschen Fördergebiete, 23,4% für die westdeutschen Fördergebiete). Den hierbei ursprünglich für Westdeutschland angesetzten Förderplafonds von 23,4% korrigierte dann die Europäische Kommission auf 17,6%, nach deutschem Widerspruch und einem Prüfverfahren auf 17,73%. Ganz Ostdeutschland blieb hingegen in den Förderplafonds einbezogen (nach dem Einwohnerstand am 31.12.1997 dann ein Förderplafonds von nicht mehr 17,3, sondern von 17,16% der gesamtdeutschen Bevölkerung).

5 Gemeinschaftliches Förderkonzept Ziel 1 und Ziel-1-Übergangsunterstützung in Deutschland 2000-2006.

6 Operationelles Programme Mecklenburg-Vorpommern für die Förderperiode 2000-2006; Operationelles Programm zur Strukturfondsförderung des Freistaates Sachsen 2000-2006; Strukturfondsförderung 2000-2006 – Operationelles Programm Sachsen-Anhalt.

7 30. Rahmenplan der GA. In: Deutscher Bundestag, DS 14/5600 vom 12.03.2001.

8 Dies sind für die 3 Vergleichsländer: für M-V: Regionales Förderprogramm Mecklenburg-Vorpommern 2001; für Sa: Förderrichtlinie zur Förderung der gewerblichen Wirtschaft einschließlich der Tourismuswirtschaft im Rahmen der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ (GA) (RI-GA). In: Sächsisches Amtsblatt 15/2001 vom 12.04.2001; für S-A: Regelungen des Landes Sachsen-Anhalt zum 29. Rahmenplan der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“. In: MBL.LSA Nr. 4/2001 vom 22.01.2001.

9 30. Rahmenplan der GA, S. 17. Eine Ausnahme bildet die Förderung im brandenburgischen Teil der Arbeitsmarktregion Berlin, bei der die Europäische Kommission darauf bestanden hatte, dass dort die für die Stadt Berlin zulässigen Höchstfördersätze gelten.

Der gesamtdeutsche Fördergebietsplafonds beträgt damit für die Jahre 2000-2003 genau 34,89% der gesamtdeutschen Bevölkerung.¹⁰ Die deutsche Seite tritt für ausreichenden Handlungsspielraum einer eigenständigen nationalen Regionalpolitik gegenüber der EU ein. Sie kritisierte das Verfahren der Kommission zur Festlegung des Umfangs der Fördergebiete und die EU-Vorgabe von Indikatoren, nach denen in den Staaten die Fördergebiete ausgewählt werden sollen. Andererseits beteiligt sich die EU mit ihren Strukturfonds in erheblichem Umfang an der deutschen Regionalpolitik, erweiterte im Planungszeitraum 2000-2006 ihre Mittel für die Ziel-1-Gebiete (also alle fünf neuen Länder; für Berlin nur noch Übergangsunterstützung). Insgesamt stellt die Europäische Union in diesem Zeitraum 19,229 MRD. € zur Verfügung, darunter entfallen 3,092 Mrd. auf Bundesprogramme (Bundesprogramm Verkehr und Bundesprogramm ESF), die restlichen 16,137 Mrd. auf die neuen Länder (ohne Berlin).¹¹ Die konkrete Aufteilung der für die Länder zur Verfügung stehenden EU-Mittel auf die 3 Strukturfonds EFRE, ESF und EAGFL erfolgt auf Grundlage des Vorschlages der Länder.

Die Festlegungen der Europäischen Union über den Umfang der Fördergebiete in Deutschland reflektieren die nach wie vor bestehenden Ost-West-Unterschiede in der wirtschaftlichen Leistungskraft Deutschlands. Systematisch kann man die Ost-West-Unterschiede anhand der folgenden Tabelle ersehen. Wesentliche Gradmesser der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit sind Bruttoinlandsprodukt und Steuereinnahmen:

Tabelle 1: Bruttoinlandsprodukt (2000) und Steuereinnahmen (2000) pro Einwohner nach Ländern

Länder	EW (31.12.1999) in Tausend	Bruttoin- landsprodukt (BIP) in Mrd. DM	BIP je pro EW (in DM)	Steuerein- nahmen (Mio. DM), Land und Gemein- den/GV zu- sammen	Steuerein- nahmen Land und Gemein- den zusam- men pro EW (in DM)
Baden-Württemberg	10476	578,8	55250	59020	5634
Bayern	12155	688,0	56602	68635	5647
Berlin	3387	150,2	44346	26768	7903
Brandenburg	2601	80,9	31103	15761	6060
Bremen	663	43,2	65158	6543	9869
Hamburg	1705	142,1	83343	13749	8064
Hessen	6052	353,8	58460	36231	5987
Mecklenburg-Vorpommern	1789	55,5	31023	10875	6079
Niedersachsen	7899	345,7	43765	42282	5353
Nordrhein-Westfalen	18000	891,5	49528	101816	5656
Rheinland-Pfalz	4031	175,6	43562	21989	5455
Saarland	1072	48,1	44869	6883	6421
Sachsen	4460	142,4	31928	26681	5982
Sachsen-Anhalt	2649	80,5	30389	16034	6053
Schleswig-Holstein	2777	123,0	44292	14838	5343
Thüringen	2449	76,8	31360	14573	5951

Quelle: Statistisches Bundesamt; eigene Berechnungen.

¹⁰ Gegen die Festsetzung der Europäischen Kommission über einen reduzierten Förderplafonds (von ursprünglich 40,7% auf nunmehr 34,89% der gesamtdeutschen Bevölkerung), der in der Praxis eine Reduzierung des Fördergebietes in Westdeutschland betrifft, hat Deutschland im Juni 2000 Klage vor dem Europäischen Gerichtshof erhoben. Mit einer Entscheidung wird nicht vor dem Jahre 2002 gerechnet. Vgl. 30. Rahmenplan der GA, S. 17f.

¹¹ Vgl. die Aufteilung auf die neuen Länder in Tabelle 3.

Die (fett gekennzeichneten) fünf neuen Länder verfügen im Durchschnitt über ein erheblich geringeres Bruttoinlandsprodukt, mithin über deutlich geringere Bruttowertschöpfung¹² und weniger Steuereinnahmen als die westdeutschen Länder. Demgegenüber kann man die Unterschiede zwischen den ostdeutschen Ländern als zwar nicht unerheblich, aber doch als nachgeordnet betrachten. In der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit verlaufen die wichtigsten Disparitäten nach wie vor zwischen Ost und West.

Dies soll hier der Ausgangspunkt sein, wenn es um die Frage geht, welche politischen Antworten sich aus dieser Situation ergeben. Im weiteren soll nicht nur nach den Ost-West-Unterschieden, sondern nach den Unterschieden innerhalb Ostdeutschlands bezüglich der wirtschaftlichen Leistungskraft und ihren politischen Konsequenzen gefragt werden.

Betrachtet man die Ost-West-Differenz in Deutschland, dann ist festzuhalten, dass die Haushaltsmittel des Bundes für die GA Ost im Zeitraum von 1991 bis 2001 tendenziell deutlich abgefallen sind. Das ist weniger auf eine Reduzierung der strukturellen Cleavages zwischen Ost und West zurückzuführen, sondern – vor allem in den letzten Jahren – auf den Haushalts-sanierungskurs der Bundesebene. Die Reduzierung der Bundesmittel für die GA wird durch die folgende Tabelle deutlich:

Tabelle 2: Haushaltsmittel des Bundes im Rahmen der GA für die ostdeutschen Länder*

Jahr	Betrag in DM	Betrag in €
1991	1500,00	766,94
1992	2200,00	1124,84
1993	3950,00	2019,60
1994	3550,00	1815,09
1995	3750,00	1917,34
1996	3200,00	1636,13
1997	2850,00	1457,18
1998	2923,00	1494,51
1999	2561,00	1309,42
2000	2276,00	1163,70
2001	1977,00	1010,82

* bis 31.12.1996 ostdeutsche Flächenländer plus Berlin Ost, ab 1.1.1997 einschließlich Berlin West. Quelle: Deutscher Bundestag, DS 14/6713, Tabelle 1.

Auf der politischen Ebene Ostdeutschlands bleiben deshalb Positionen von Bedeutung, die sich für eine Erhöhung oder zumindest gegen eine weitere Absenkung von Bundesmitteln zur GA wenden. Allerdings hat das Grenzen: Selbst wenn man über die Förderungssysteme einen strukturellen Ausgleich schaffen wollte, ginge das nur begrenzt. Denn dort, wo wirtschaftliche Strukturen und Märkte noch unentwickelt sind, wo seitens der Wirtschaft wenig investiert wird, gibt es auch weniger Möglichkeiten zur staatlichen Investitionsförderung.

Betrachtet man hingegen ausschließlich die Differenzen zwischen den *ostdeutschen* Ländern, dann liegt Sachsen beim Bruttoinlandsprodukt weit vorn. Mecklenburg-Vorpommern liegt am unteren Ende und Sachsen-Anhalt etwa in der Mitte (vgl. Tabelle 1). Ähnlich ist es in absoluten Zahlen bei den Steuereinnahmen, wobei hier bei einer Umrechnung auf Einwohnerzahlen ein differentes Bild entsteht.

12 Die Bruttowertschöpfung entspricht dem Bruttoinlandsprodukt abzüglich der nicht abziehbaren Umsatzsteuer und der Einfuhrabgaben.

Der Vergleich pro Einwohner bei den Steuereinnahmen muss mit Fragezeichen versehen werden. Er täuscht darüber hinweg, dass ein flächengroßes Land wie Mecklenburg-Vorpommern auch bei geringer Einwohnerdichte ähnliche und zum Teil sogar mehr öffentliche Ausgabebedarfe hat wie ein flächengroßes Land mit höherer Einwohnerdichte. M-V hat die geringste EW-Dichte im Vergleich aller deutschen Länder. So liegen die Einwohnerdichten nach Angaben des Statistischen Bundesamtes am 31.12.1999 in Mecklenburg-Vorpommern bei 77, in Brandenburg bei 88, in Sachsen bei 242, in Sachsen-Anhalt bei 130, in Thüringen bei 151 EW/km². Helmut Seitz berechnete in einer Studie¹³ für die extrem dünn besiedelten Länder Mecklenburg-Vorpommern und Brandenburg einen Kostennachteil von mindestens 6,5 bis 9,5% der Gesamtausgaben von Land und Gemeinden. Für die Gemeindeebene müsse man von einem Veredlungsfaktor von durchschnittlich 115% der Gewerbesteuererinnahmen ausgehen, um die durch die geringe Bevölkerungsdichte bedingten zusätzlichen Kostenbelastungen ausgleichen zu können.

Gerade anders herum sind die weitgehend Einwohnerzahl-bezogenen Mechanismen der finanziellen Förderung durch die Europäische Union eingestellt (vgl. Tabelle 3). Nicht zuletzt deshalb bleibt die politische Forderung Deutschlands gegenüber der Europäischen Union von Bedeutung, dass die Handlungsspielräume der Länder bei der Festlegung der Fördermodalitäten erweitert werden müssten. Die Unterschiede in der wirtschaftlichen Leistungskraft zwischen den ostdeutschen Bundesländern werden mit der Art der Förderungssysteme der EU nicht unbedingt ausgeglichen.

Im Rahmen der *Gemeinschaftsaufgabe* werden die regionalen Strukturunterschiede indes seit 1994¹⁴ stärker berücksichtigt. Bei der Mittelaufteilung für die ostdeutschen Länder (festgelegt für die Jahre 2000 bis 2003) wird zwar auch die Einwohnerzahl zugrunde gelegt, aber die Einwohnerzahlen der strukturschwächsten Regionen („A-Regionen“), die durch Indikatoren¹⁵ ermittelt werden, zählen doppelt. Die GA-Förderung in Ostdeutschland wird also zugunsten der strukturschwächsten ostdeutschen Regionen differenziert. Zusätzlich wurde für die Jahre 2000-2003 der Anteil der Landes Berlin um 10% reduziert, wobei dieser Teil auf die anderen ostdeutschen Bundesländer verteilt wird. Dies war notwendig, weil in diesem Zeitraum erst-

13 Seitz, H. 2000: Der Einfluss der Bevölkerungsdichte auf die Kosten der öffentlichen Leistungserstellung. Gutachten im Auftrag der Finanzministerien der Länder Mecklenburg-Vorpommern und Brandenburg, S. 92.

14 Von 1991-1993 wurden die Quoten für die Verteilung der Mittel unter den ostdeutschen Ländern einfach nach der Einwohnerzahl geregelt, von 1994 bis 1999 wurden die Verteilungsquoten nach der arbeitsmarktpolitischen Belastungsquote festgelegt, also nach dem Anteil der Länder an der Gesamtzahl der Arbeitslosen und Kurzarbeiter sowie der Personen in Umschulung/Fortbildung und Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen festgelegt. Für den Zeitraum 2000-2003 gilt als Bemessungsgrundlage für die Verteilung der GA-mittel zwischen den ostdeutschen Ländern der o.g. Zusammenhang (EW-Zahl als Grundlage; A-Gebiete zählen doppelt, für Berlin Sonderregelung). Vgl. Deutscher Bundestag, DS 14/6713, S. 4.

15 Der aktuell gültige 30. Rahmenplan zu GA beurteilt die Entwicklungsunterschiede anhand von *Regionalindikatoren* für die Arbeitsmarktregionen. Sie beziehen sich auf die durchschnittliche Unterbeschäftigungsquote, auf das Pro-Kopf-Einkommen der sozialversicherungspflichtigen Bevölkerung, auf einen Infrastrukturindikator und die Erwerbstätigenprognose. Auf der Grundlage dieses Regionalindikatorenmodells hat der Planungsausschuss der GA 18 Arbeitsmarktregionen in Ostdeutschland identifiziert, in denen die wirtschaftliche Entwicklung am weitesten vorangekommen ist. Das sind die Arbeitsmarktregionen Berlin, Dresden, Leipzig, Jena, Schwerin, Halle, Chemnitz, Magdeburg, Eisenach, Sonneberg, Grimma, Belzig – mit Einschränkungen auch Erfurt, Weimar, Pirna, Zwickau, Bautzen und Gotha. Allein in dieser Aufstellung fällt auf, dass nur eine einzige der genannten Arbeitsmarktregionen, nämlich Schwerin, auf das Land Mecklenburg-Vorpommern fällt. Der größte Teil fällt auf Sachsen, auch auf Thüringen, mit Abstrichen auf Sachsen-Anhalt.

mals ganz Berlin (nicht nur der Ostteil) in die Berechnung für Ostdeutschland einbezogen wurde und dadurch die ostdeutschen Flächenländer anteilig erheblich verloren hätten. Entsprechend wurde für die Jahre 2000-2003 die Quotierung der Mittel für die ostdeutschen Länder wie folgt aufgeteilt: Berlin (einschließlich Westteil) 11,68%, Brandenburg 16,42%, Mecklenburg-Vorpommern 12,98%, Sachsen 25,6%, Sachsen-Anhalt 17,73%, Thüringen 15,59%. Sachsen erhält also beispielsweise beinahe doppelt so viele Bundesmittel aus der GA wie Mecklenburg-Vorpommern.

Die nachfolgende Tabelle zeigt die festgelegten Strukturfondsmittel sowie die Planungen der GA-Finanzierung für die nächsten Jahre.

Tabelle 3: EU-Strukturfondsmittel (2000-2006)* und Mittel der GA im Vergleich der ostdeutschen Flächenländer

Bezeichnung	Brandenburg	Mecklenburg-Vorpommern	Sachsen	Sachsen-Anhalt	Thüringen
EU-Strukturfondsmittel					
Strukturfondsmittel der EU in lfd. Preisen, inkl. Techn. Hilfe, ohne Gemeinschaftsmittel, in Mio. €**	3.090	2.455	4.858	3.354	2.886
GA-Mittel					
Finanzierungsplan der GA 2001-2005 (Bund und Länder zu je 50%, einschließlich EFRE-Mittel); in Mio. €***	1.792	1.509	1.958	2.225	1.406
darunter EFRE-Mittel, in Mio. €	394	354	441	613	272
(Anteil der EFRE-Mittel in %)	(21,99%)	(23,50%)	(22,52%)	(27,56%)	(19,35%)
GA-Finanzierung durch Mittel des Bundes im Jahre 2001, in Mio. €	162	130	268	177	167

* Eingeschlossen sind die Gemeinschaftsmittel über alle 5 Schwerpunkte der EU-Strukturfonds-Förderung (EFRE, ESF, EAGFL), einschließlich technische Hilfe.

** Vgl. Gemeinschaftliches Förderkonzept 2000-2006, Tabelle 47.

*** Vgl. Finanzierungsplanung (2001-2005) des 30. Rahmenplanes für die ostdeutschen Flächenländer

Die Höhe der GA-Mittel in den Ländern hängt auch davon ab, inwieweit EFRE-Mittel eingesetzt werden sowie davon, wie die vom Bund zur Verfügung gestellten Mittel tatsächlich abgerufen werden:

EFRE-Mittel werden zur Kofinanzierung der GA – wie Tabelle 3 zeigt – in unterschiedlichem Maße eingesetzt: am meisten in Sachsen-Anhalt und in Mecklenburg-Vorpommern. In beiden Ländern, ähnlich in anderen ostdeutschen Ländern, erfolgte bis Ende der 90er Jahre ein fast 100%iger Einsatz der EFRE-Mittel zur Kofinanzierung der GA. Daneben hatten diese Länder eigenfinanzierte Landesprogramme. Diese mussten zunehmend seit Ende der 90er Jahre mangels eigener¹⁶ Landesmittel und auf Grund des eingeschlagenen Kurses der Haushaltskonsolidierung durch EFRE-Mittel kofinanziert werden (Alternativen wären nur das Einstellen dieser Programme oder eine Erhöhung der Neuverschuldung gewesen – beides nicht akzeptabel). Landesmittel wurden durch EFRE-Mittel verstärkt, teils substituiert. Dies erzwang eine Reduzierung des Einsatzes der EFRE-Mittel im Rahmen der GA, ermöglichte andererseits aber den

16 Haushaltsrechtlich sind EFRE-Mittel natürlich auch landeseigene Mittel, jedoch nicht von ihrer Herkunft her.

Fortbestand oder die Neuauflage von spezifischen Programmen außerhalb der GA, so z.B. für Umweltschutz, Landstraßenbau, Technologieförderung, Existenzgründerförderung.¹⁷ Am weitesten ist auf diesem Wege der Freistaat Sachsen gegangen. Sachsen hat sein OP von der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ weiter als die anderen Bundesländer entkoppelt. Damit hat sich in Sachsen das Spektrum der mit EFRE kofinanzierten Förderprogramme und Fördertatbestände erweitert.

Eine andere Frage ist, inwieweit die vom Bund zur Verfügung gestellten Haushaltsmittel der GA tatsächlich abgerufen werden. Der Bund steuert die Zuteilung der GA-Haushaltsmittel für die Länder seit 1995 nicht mehr über die Festlegung von Barmitteln, sondern über die Festlegung von „Verpflichtungsermächtigungen“. Die Länder erhalten Barmittel nach Maßgabe der in den beiden Vorjahren tatsächlich in Anspruch genommenen Verpflichtungsermächtigungen (und der Soll-Verpflichtungsermächtigungen des Vorjahres). Wenn bis zum Jahresende die für das laufende Jahr bewilligte Höhe der Verpflichtungsermächtigungen nicht abgerufen wird (z.B. weil größere Investitionsvorhaben scheitern oder mangels Kofinanzierungsmittel), verfallen diese Mittel und werden zwei Jahre später die Barmittel um diesen Betrag gekürzt. Aus diesen Gründen ergibt sich zum Beispiel für Sachsen-Anhalt eine Barmittelreduzierung im Jahre 2001 von 31,9 Mio. DM und im Jahre 2002 von 23,7 Mio. DM (zurückzuführen auf die nicht vollständige Ausnutzung des Bewilligungsrahmens in den Jahren 1998 und 1999).¹⁸

Solche Erscheinungen gab es seit Mitte der neunziger Jahre auch in Brandenburg und Thüringen, nicht aber in Sachsen und Mecklenburg-Vorpommern. Wie man schon an den Beispielen sieht, hängt dies nicht mit der jeweiligen Regierungssituation zusammen, sondern ist in der Regel durch den Ausfall von Investitionen bedingt. Auch Berlin hatte Ende des Jahres 2001 Probleme, sämtliche bewilligte Verpflichtungsermächtigungen für EFRE einzulösen.

Überhaupt haben sich die Unterschiede in der wirtschaftlichen Leistungskraft der ostdeutschen Länder über einen längeren Zeitraum herausgebildet. Sie sind – wenn überhaupt – nur marginal durch die jeweiligen politischen Regierungskonstellationen bedingt – wie dies nicht selten im politischen und medialen Raum unterstellt wird – sondern vielmehr durch wirtschaftliche, demographische u.a. strukturelle Differenzen, die sich z.T. über Jahrhunderte herausgebildet haben, durch die spezifischen regionalen Entwicklungspfade und deren Ergebnisse. Sachsen hat zum Beispiel – im Unterschied zu Mecklenburg-Vorpommern – Jahrzehnte und Jahrhunderte gewachsene Traditionen der mittelständischen Wirtschaft und gemischten Industrie. Mecklenburg-Vorpommern hatte demgegenüber nur geringfügige Ansätze und Sachsen-Anhalt stand durch seine monostrukturelle Chemieindustrie, die nach dem Umbruch im Jahre 1990 erst einmal weitgehend zusammenbrach, ebenfalls sehr ungünstige Ausgangsbedingungen. Die strukturellen Defizite Mecklenburg-Vorpommerns und Sachsen-Anhalts gegenüber Sachsen bestanden bereits unter den CDU-geführten Regierungen in diesen Ländern und sind nicht auf die seit Ende der 90er Jahre geführten SPD-Wirtschaftsministerien oder auf Koalitions- bzw. Tolerierungsmodelle durch die PDS zurückzuführen.

17 So werden zum Beispiel in Mecklenburg-Vorpommern die EFRE-Mittel zwar hauptsächlich über das Wirtschaftsressort „verteilt“, daneben aber auch z.B. in den Bereichen Umwelt, Hochschulen, Straßenbau, Städtebau. Ähnlich ist dies in Sachsen-Anhalt. EFRE-Mittel werden in der neuen Planungsperiode auch deshalb nicht mehr so umfangreich zur GA-Kofinanzierung eingesetzt, weil dies durch die Aufstockung der EFRE-Mittel seitens der EU ermöglicht wurde.

18 Vgl. Deutscher Bundestag, DS 14/6713, S. 3.

Im Grund wird diese Einschätzung durch die Ergebnisse der bereits in der Einleitung erwähnten Bertelsmann-Studie bestätigt.¹⁹ Danach liegt der „Erfolgsindex“ – gemessen an Beschäftigung, Einkommen, und Sicherheit – des Landes Sachsen sowohl im Zeitraum 1991-1995 als auch im Zeitraum 1996-1998 weit vor den Ländern Sachsen-Anhalt und Mecklenburg-Vorpommern. In diesen Zeiträumen bestanden – mit einer Ausnahme – in den drei Ländern CDU-geführte Koalitionen bzw. in Sachsen eine CDU-Alleinregierung. Die Ausnahme betrifft das Land Sachsen-Anhalt, in dem seit 1994 eine SPD-Regierung bestand, die von der PDS toleriert wurde.²⁰ Bemerkenswert ist allerdings, dass Sachsen-Anhalt in der zweitgenannten Phase beim Aktivitätsindex sehr weit nach unten „abrutschte“ und im Rating (ebenso wie beim Erfolgsindex) hinter Mecklenburg-Vorpommern gelangte. Angemahnt werden für Sachsen-Anhalt eine „Überprüfung der sozialstaatlichen Strategien und des Ausgabeverhaltens“.²¹

Wie sich die Politik auf diese Situation in den Ländern – wie wir sie oben beschrieben haben – einstellt, ist Gegenstand der nachfolgenden Ausführungen. Drei Ausgangspunkte bzw. Fragestellungen erscheinen uns hierbei besonders wichtig:

Erstens: Anzunehmen ist, dass die wirtschaftsstrukturellen Unterschiede zwischen den Bundesländern (zur Debatte stehen hier nur drei der fünf *ostdeutschen* Länder) auch in unterschiedlichen Rahmenorientierungen, Schwerpunktsetzungen und institutionellen Mechanismen der Wirtschaftsförderung ihre Widerspiegelung finden, dass hieraus u.U. Variationen in den politischen Konzepten der Wirtschaftsförderung erwachsen können. Inwieweit geschieht dies tatsächlich?

Zweitens: Auch wenn dies von der Wirkung hier eher als marginal vermutet wird, wäre dennoch danach zu fragen, inwiefern die politischen Konstellationen und Konzepte in den Ländern in gewissem Maße doch Einfluss auf die wirtschaftliche Strukturierung oder wirtschaftliche Leistungskraft nehmen.

Drittens: Es ist davon auszugehen, dass mit den Strukturfondsfestlegungen (bei Wirtschaft insbesondere über den EFRE-Fonds) und über die GA-Finanzierung – trotz Absenkung – eine gewisse Planungssicherheit für die Länder in den nächsten 5 Jahren besteht. Politik kann sich also langfristig darauf einstellen und entsprechende Konzepte zu einer sinnvollen Umsetzung entwickeln. Mit welchen Konzepten treten hier die Gruppierungen des politischen Raumes und insbesondere die PDS an?

1.3 Wirtschaftspolitische Orientierungen in den Ländern

Die grundlegenden wirtschaftspolitischen Orientierungen der Länder sind in den Regionalen Förderprogrammen sowie in den Operationellen Programmen zur EU-Strukturfondsförderung festgelegt. Da es sich hierbei um Dokumente handelt, die mit dem Bund und der Europäischen Union abgestimmt sind und deren Vorgaben folgen müssen, ist die Varianzbreite der Länder beschränkt. Dennoch heißt es im 30. Rahmenplan, der – wie immer – durch Bund und Länder gemeinsam aufgestellt wurde und der Genehmigung durch die Europäische Kommis-

19 Vgl. Bertelsmann Stiftung (Hrsg.): Die Bundesländer im Standortwettbewerb, Gütersloh 2001, Tabellen 1 und 2, S. 11f.

20 Einschränkend kann hier nicht unerwähnt bleiben, dass die Tolerierungsfunktion der PDS in den ersten Jahren noch weitaus weniger auf politischen Einfluss eingestellt war als dies in den letzten Tolerierungsjahren (bis April 2002) der Fall war.

21 Vgl. Bertelsmann Stiftung (Hrsg.), a.a.O., S. 269.

sion bedurfte: „Die Länder können je nach Art und Intensität der jeweiligen Regionalprobleme Förderschwerpunkte setzen.“²² Im Rahmen ihrer Durchführungskompetenz – regionale Wirtschaftsförderung ist laut Artikel 30 GG Ländersache – können sie beispielsweise die Fördervoraussetzungen für die gewerbliche Wirtschaft einschränken, also zusätzlich zu den im Rahmenplan vorgesehenen Einschränkungen für Branchen und Förderhöhen eigene, weitere einschränkende Akzente (beispielweise für marktgesättigte Wirtschaftsbereiche) setzen. Mit der Weiterentwicklung der GA wurde der Spielraum der Länder sogar erweitert.²³

Spielräume der Länder

Worin liegen die wichtigsten Punkte, die durch den Rahmenplan verbindlich vorgegeben sind und wo jene, zu denen eine Varianz erlaubt ist? Diese Frage ist wichtig für eine Verständigung darüber, wo realistische Politik überhaupt ansetzen kann.

Für die Länder beziehen sich die grundlegenden Koordinierungsfunktionen der GA zum einen auf die Abgrenzung der Fördergebiete, zum anderen auf Förderhöchstsätze, Fördertatbestände und -regelungen sowie auf den integrierten Einsatz des gesamten regionalpolitischen Instrumentariums. Insgesamt sind diese „Makrokonstellationen“ für die Länder feste Größen, von denen sie in ihrer regionalen Förderpolitik auszugehen haben.

In Tabelle 4 soll anhand von typischen Beispielen dargelegt werden, worin für die ostdeutschen Länder im einzelnen die verbindlichen Vorgaben und die Varianzmöglichkeiten durch die GA bestehen:

Aus der Tabelle ist ersichtlich, dass es für die Länder erhebliche Spielräume in der Wirtschaftsförderung gibt. Sie sind nach Meinung d.V. bedeutend größer, als dies in den Interviews zu dieser Studie mit Vertretern der Wirtschaftsministerien und anderer Wirtschaftsinstitutionen eingeräumt wurde. Die Länder können sich beispielsweise bei der Infrastrukturförderung dazu entschließen, den Großteil der Fördermittel für ein bestimmtes Schwerpunktprojekt oder für eine bestimmte Schwerpunktregion zu nutzen – so, wie man das in Sachsen-Anhalt für die Sanierung von Chemiebrachen in Bitterfeld und Leuna getan hat. Voraussetzung ist natürlich, dass förderungsfähige Anträge vorliegen und Kofinanzierungen gesichert werden. Dabei ist es dem Land nicht verboten, Kofinanzierungen auch über Mittel bzw. Programme des Landes zu gewähren oder Kreditbürgschaften zu gewähren. Beispielsweise sind Bundesergänzungszuweisungen mit den verschiedensten „Fördertöpfen“ kombinierbar, was insbesondere für den Einsatz regionaler Infrastrukturförderung von Interesse sein kann.²⁴ Wenn die Mittel der Infrastrukturförderung auf zukunftsfähige Schwerpunktregionen des Landes konzentriert werden, kann der Kofinanzierungsbeitrag nicht allein von der kommunalen Ebene erwartet werden.

22 30. Rahmenplan GA, Abschnitt 1.2.

23 Ebenda, Abschnitt 4.6.

24 Dies unter anderem dadurch, dass ab 2002 die Bundesmittel über das Investitionsfördergesetz als Bundesergänzungszuweisungen ausgereicht werden. Vgl. hierzu auch Kapitel 4.

Tabelle 4: Verbindliche Vorgaben durch den Rahmenplan der GA und Varianzmöglichkeiten durch die Länder (Auswahl; typische Beispiele für ostdeutsche Länder)

Verbindliche Vorgabe für die Länder laut Rahmenplan GA	Varianzmöglichkeit für die Länder
Primäre Zielsetzung der Regionalpolitik im Rahmen der GA: strukturschwache Regionen durch Ausgleich ihrer Standortnachteile Anschluss an die allgemeine Wirtschaftsentwicklung ermöglichen und regionale Entwicklungsunterschiede abbauen	Inwieweit dieses Ziel auch innerhalb der Länder (und nicht nur für das Bundesgebiet insgesamt) gilt, ist weitgehend durch die Länder beeinflussbar; sie dürfen allerdings die Ziele der GA „nicht konterkarieren“
Festlegung von A- und B-Fördergebieten bei gewerblichen Investitionen nach Indikatorenmodell (unterschiedliche Förderhöhen). Höchstfördersätze für A-Gebiete: KMU 50%, sonstige: 35% (B-Gebiete 43 und 28%); Öffnungsklausel für besonders strukturwirksame Ansiedlungen auch in A-Fördergebieten. Bei Infrastrukturförderung (vorzugsweise Gemeinden, Gemeindeverbände, auch andere nichtkommerzielle Träger – bis 80% Förderung (in M-V ab 2002: bis 90%).	Wie die Förderungen auf A- und B-Gebiete aufgeteilt werden ist nicht vorgegeben. Schwerpunkte können gebildet werden, falls dies die Antragslage hergibt. Auch bei Infrastrukturförderungen können Schwerpunkte gebildet werden.
Sektorale Beschränkung von Förderungen	Länder können diese nicht aufheben, nur erweitern. Hier gibt es durch Einzelfallprüfung Variationsmöglichkeiten, ob die Förderungen am Rande oder wirklich außerhalb der sektoralen Beschränkungen liegen.
GA fördert nur Maßnahmen, wenn dadurch zusätzliches Einkommen in der Region entsteht (überregionaler Absatz)	Einzelfall prüfen; Abweichungen von der Grundaussage sind möglich, aber keine Verkehrung der Grundtendenz
Neben den spezifischen regionalpolitischen Zielen können auch Ziele anderer Politikbereiche unterstützt werden	Spielraum durch Länder auszuloten
Wahlmöglichkeit zwischen lohnkostenbezogener und sachkostenbezogener Zuschüsse für Investitionen; Im Rahmen GA können (zukunftsweisende, innovative, wertschöpfende) Arbeitsplätze, die an Erstinvestitionen gebunden sind, gefördert werden (Lohnkosten in die Bemessungsgrundlage einbeziehen)	Spielraum kann durch Antragsteller und Beratung der Länder genutzt werden. Personalbezogene Bemessungsgrundlage kommt vor allem bei personalintensiven Investitionen (typischerweise Call Center, teilweise für Innovations- und Technologieförderung) in Frage.
Fördermöglichkeit für Schulung von Arbeitnehmern, Beratung von Unternehmen, Humankapitalbildung, angewandte Forschung und Entwicklung, Telearbeitsplätzen	Spielräume ausloten
GA kann betriebliche Umweltschutzinvestitionen und Recycling-Betriebe, Abwasser- und Abfallbeseitigungsanlagen, Lärmschutzmaßnahmen etc. fördern	Verknüpfung mit Landesprogrammen Umweltschutz möglich
Förderungsmöglichkeit für berufliche Ausbildungs-, Fortbildungs- und Umschulungsstätten, z.B. Meisterschulen, Lehrwerkstätten, Berufsschulen und Fachhochschulen (!)	Infrastrukturmodernisierung z.B. von Fachhochschulen über GA möglich (nicht aber von Hochschulen und Universitäten, da hierfür eine gesonderte GA besteht)
Frauenspezifische Förderschwerpunkte können gesetzt werden	Investitionen, die Arbeits- und Ausbildungsplätze (überwiegend) für Frauen schaffen, können mit Höchstfördersätzen bedacht werden
Förderung nicht-investiver Maßnahmen für KMU: betriebliche Beratung durch Sachverständige (100.000 DM pro Förderfall), Schulungsmaßnahmen für Arbeitnehmer (100.000 DM), Beteiligung an Innovationsassistentenprogrammen in KMU (im 1. Jahr bis 40.000 DM, im zweiten Jahr bis 20.000 DM), Förderung F+E in Unternehmen (bis 400.000 DM)	Spielräume ausloten
Förderung integrierter regionaler Entwicklungskonzepte (100.000 DM); vorrangige Berücksichtigung der dort dargelegten Schwerpunkte; Fördermöglichkeit für Regionalmanagement (400.000 DM)	Regionale Planungsverbände (-gemeinschaften) einbeziehen

Auch im Bereich der gewerblichen Investitionsförderung ist es möglich, Schwerpunkte zu bilden. Bei Großinvestitionen wird in den Ländern deshalb ein Großteil der zur Verfügung

stehenden Mittel hierfür eingesetzt. Dies ist dann eine bewusste Entscheidung zugunsten einer bestimmten Großinvestition, zu Lasten entweder der Förderung der wirtschaftsnahen Infrastruktur oder/und der gewerblichen Investitionsförderung kleinerer und mittlerer Unternehmen. Wenn derartige Großinvestitionen nicht anstehen, ist über Schwerpunktbildungen anders nachzudenken: Eine Konzentration durch *Absenkung* der Förderquoten – über die im Rahmen der GA und in den Regionalen Förderprogrammen festgelegten Einschränkungen hinaus, ist nicht sinnvoll, weil hiervon kaum Steuerungseffekte ausgehen würden und zudem die Antragslage für gewerbliche Investitionsförderungen in der Regel gar nicht zu dieser Selektion zwingt. Eine *Erhöhung* der Förderquoten für besonders zukunftsfähige Vorhaben ist ebenfalls nicht möglich, weil der Rahmenplan hierfür die Grenzen setzt. Schwerpunktbildungen können deshalb nur durch die Kombination von Fördermitteln und Programmen, durch die Ausnutzung des Instruments der Bürgschaften (bis zu 80% der Kredite für GA-geförderte Investitionen), der Kredite und Kapitalbeteiligungen, durch gezielte komplementäre nichtinvestive und Regionalmanagement-Förderungen sowie vor allem durch die aktive gestaltende Begleitung und moderierende Unterstützung seitens der Landesebene (bzw. deren Beauftragte bzw. auch durch Kammern, regionale Institutionen) erreicht werden. Sie setzen zuvor adäquate Regelwerke in den Förderprogrammen der Länder und richtige Schwerpunktsetzungen bei den landesspezifischen Förderrichtlinien voraus. Darüber hinaus können die Länder sogenannte „Grenzfälle“ für Förderungen nach ihrem Ermessen entweder strikt ausschließen oder nach Varianten ihrer Einbeziehung in die Förderung suchen.²⁵ Das wichtigste und grundlegendste Steuerungsinstrument der Länder in der Wirtschaftspolitik ist jedoch die Erarbeitung und Realisierung von wirtschaftspolitischen Konzepten, Landesprogrammen, Förderprogrammen, Richtlinien etc. Hierunter sind nicht nur die jährlich zu erarbeitenden regionalen Förderprogramme zu verstehen, sondern unter Umständen auch Schwerpunktprogramme von besonderer Bedeutung für die Wirtschaft des Landes.²⁶

Gewerbliche und Infrastrukturförderung

Prinzipiell kann das Verhältnis von gewerblicher Investitionsförderung und wirtschaftsnaher Infrastrukturförderung je nach Erfordernissen variieren:

In *Mecklenburg-Vorpommern* lag das Verhältnis von gewerblicher Investitionsförderung und wirtschaftsnaher Infrastrukturförderung in den GA-Förderungen im Jahre 1999 bei 79% zu 21%, im Jahre 2000 bei 75% zu 25%. In den Jahren 2001-2005 ist eine erhebliche Steigerung

25 In Mecklenburg-Vorpommern wird beispielsweise verstärkt seit dem Jahre 2001 einzelfallbezogen geprüft, ob Förderanträge, die in der Ausschlussliste des Landes sind, unter bestimmten Umständen nicht doch gefördert werden können. So sind Errichtungs- und Erweiterungsinvestitionen von Tourismusbetrieben, mit denen zusätzliche Bettenkapazitäten geschaffen werden, normalerweise von der Förderung ausgeschlossen. Wenn aber im Mittelpunkt Maßnahmen stehen, die der Saisonverlängerung oder der Marktanpassung bestehender Unternehmen bzw. der Verbesserung gewerblich betriebener Infrastruktur dienen, können diese Projekte weit vor in die Prioritätenliste der förderfähigen Investitionen kommen. Ab Regionalem Förderprogramm 2002 wurde dann auch generell das Bettenförderungsverbot gelockert.

26 So wurde beispielweise im August 2001 in Sachsen-Anhalt ein „*Außenwirtschaftskonzept*“ vorgestellt. Die Regierung geht davon aus, dass in der Außenwirtschaft des Landes eine neue Entwicklungsphase begonnen hat. Einige Branchen, vor allem im verarbeitenden Gewerbe, stoßen mittlerweile an Expansionsgrenzen. Das Außenwirtschaftskonzept beschreibt hierzu Lösungswege und Maßnahmen, setzt neue Schwerpunkte in der Förderung. Ein anderes Beispiel ist die Erarbeitung einer *Mittelstandsinitiative* (November 2000), mit der das Land u.a. Kreditunterstützungen für Firmen in kritischen Situationen gewährt. („Vom Nachteilsausgleich zur Zukunftsgestaltung“).

des Anteils der Infrastrukturfinanzierung vorgesehen. Die Ursache dafür liegt weniger in einer *gewollten* Akzentverlagerung. Man will durchaus die Priorität gewerblicher Investitionsförderungen wahren, weil vor allem über diesen Weg (weniger über Infrastrukturförderung) Wertschöpfung entsteht und dauerhafte Arbeitsplätze geschaffen werden können. Da jedoch die Möglichkeiten gewerblicher Investitionsförderung auf Grund der Wirtschaftslage und des geringen Ansiedlungsbegehrens begrenzt sind, geht ein relativ großer Teil Fördermittel in die Infrastrukturförderung. So soll das Verhältnis von gewerblicher Investitionsförderung und wirtschaftsnaher Infrastrukturförderung (einschließlich des Einsatzes von EFRE-Mitteln) 60% zu 40% betragen (Jahr 2001), 59:41 (Jahr 2002), 60:40 (Jahr 2003), 60:40 (Jahr 2004) und 61:39 (Jahr 2005).²⁷ Veränderungen sind natürlich möglich, so vor allem, wenn sich die Chance von Gewerbeansiedlungen in größerem Umfang ergeben sollte (ebenso aber auch in der anderen Richtung, also die Möglichkeit einer weiteren Ausdehnung der Infrastrukturförderungen bei Ausbleiben von Möglichkeiten der gewerblichen Investitionsförderung). Prinzipiell steigt damit die Herausforderung, für die Infrastrukturentwicklung landesweit die richtigen Schwerpunkte zu setzen, die Regionen an den diesbezüglichen Entscheidungen zu beteiligen. Die Investitionsmaßnahmen sind hier besonders durch die 20%ige/ab Jahr 2002 durch die 10%ige Kofinanzierungspflicht der nichtkommerziellen Träger begrenzt. Diesen Anteil können die Gemeinden/Gemeindeverbände oft nicht aufbringen, weshalb sich Mecklenburg-Vorpommern für eine Erhöhung des GA-Finanzierungssatzes von 80 auf 90% (bei wirtschaftsnahen Infrastrukturförderungen) einsetzte und dies ab 2002 auch realisiert. Für Gemeinden, die auch die 10% Eigenfinanzierung nicht aufbringen können, sollen bei Schwerpunktvorhaben Landeshilfen greifen.

In *Sachsen* sieht man für die Finanzierung gewerblicher Investitions- und wirtschaftsnaher Infrastrukturförderung für die Jahre 2001-2005 regelmäßig ein Verhältnis von 75% zu 25% vor. Hier kommt sowohl eine gewollte Prioritätensetzung der Investitionen zugunsten der gewerblichen Wirtschaft als auch die Tatsache zum Ausdruck, dass die Unternehmensdichte in Sachsen größer als in den anderen beiden Ländern ist und von daher der Bedarf für Investitionsförderungen in der gewerblichen Wirtschaft in dem genannten Umfang tatsächlich gegeben sein kann.

In *Sachsen-Anhalt* lag das Verhältnis von gewerblicher Investitionsförderung (einzelbetrieblicher Förderung) und wirtschaftsnaher Infrastrukturförderung im Jahre 1998 bei 87% zu 13%. Im Jahre 1999 veränderte sich dieses Verhältnis radikal auf 70:30. Die Ursache liegt darin, dass der größte Teil der gesamten Infrastrukturförderung (knapp zwei Drittel) auf ein Großprojekt zur Revitalisierung eines Industriegebietes in der Chemieregion konzentriert wurde. Im Jahre 2000 wurden sogar 45% der Gesamt-Mittel der GA für die Infrastrukturförderung verwandt. Das o.g. Verhältnis betrug also 55:45. Siebzig Prozent der Infrastrukturmittel wurden wiederum für die Revitalisierung einer Chemiebranche eingesetzt.²⁸ In den Jahren 2001 bis 2005 sieht der Finanzierungsplan (einschließlich des Einsatzes von EFRE-Mitteln) ein Verhältnis von 66:34 (Jahr 2001), 68:32 (Jahr 2002), 67:33 (Jahr 2003), 67:33 (Jahr 2004) und 67:33 (Jahr 2005) vor.²⁹ Insgesamt handelt es sich auch hier offenbar um die Voraussicht,

27 Berechnung auf Grundlage Regionales Förderprogramm Mecklenburg-Vorpommern 2001, Tabelle 2.

28 Vgl. Tätigkeitsberichte des Landesförderinstituts Sachsen-Anhalt für die Jahre 1998, 1999, 2000.

29 Berechnung auf Grundlage Anmeldung Sachsen-Anhalts zum 30. Rahmenplan der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“, Tabelle 2.

dass die Möglichkeiten der gewerblichen einzelbetrieblichen Förderung den Grenzen des privaten Investitionsstrebens in Sachsen-Anhalt unterliegen, allerdings die Möglichkeiten des Mitteleinsatzes für gewerbliche Investitionsförderung doch noch günstiger eingeschätzt werden als in Mecklenburg-Vorpommern.

Die folgende Tabelle zeigt noch einmal zusammenfassend die voraussichtlichen Anteile von gewerblicher Investitions- und wirtschaftsnaher Infrastrukturförderung in den drei Vergleichsländern in den Jahren 2001-2005:

Tabelle 5: Bisher geplantes Verhältnis von gewerblicher Investitionsförderung und wirtschaftsnaher Infrastrukturförderung im Rahmen der GA

	Mecklenburg-Vorpommern	Sachsen	Sachsen-Anhalt
Geplanter Anteil gewerbliche Investitionsförderung	Zwischen 59 und 61%	75%	Zwischen 66 und 68%
Geplanter Anteil wirtschaftsnaher Infrastrukturförderung	Zwischen 39 und 41%	25%	Zwischen 32 und 34%

Die Wirklichkeit könnte von diesen Zahlen noch sehr stark abweichen, je nachdem, wie umfangreiche gewerbliche Investitionsförderungen auf Grund der Antragslage möglich sein werden. Insgesamt ist jedoch eindeutig, dass die Möglichkeiten der gewerblichen Investitionsförderung in Sachsen sowohl objektiv am ausgeprägtesten sind als auch von den wirtschaftspolitischen Intensionen her am ausgeprägtesten wahrgenommen werden. Die anderen beiden Länder, vor allem Mecklenburg-Vorpommern, sind angehalten, einen größeren Teil ihrer Mittel in die Infrastrukturförderung zu lenken, um damit längerfristig bessere Voraussetzungen für Gewerbeansiedlungen zu schaffen. Dies erhöht dort auch die Verantwortung für Perspektivabschätzungen, auf deren Grundlage Schwerpunktbildungen vorzunehmen sind.

Zugleich spielt beim Verhältnis von gewerblichen und Infrastrukturförderungen eine Rolle, dass in den Ländern generell in den letzten Jahren tendenziell die GA-Mittel geringer und die EFRE-Mittel umfangreicher geworden sind. EFRE orientiert mehr auf regionale und Infrastrukturförderung, weniger auf gewerbliche Investitionsförderung bzw. „Subventionierung der Wirtschaft“. Die neuen Bundesländer – darunter besonders auch Mecklenburg-Vorpommern und Sachsen-Anhalt – sind jedoch noch weit entfernt von einem selbstragenden Aufschwung und bedürfen daher gerade im Bereich der gewerblichen Investitionsförderung umfangreicher Unterstützung. Die Förderungen über EFRE ermöglichen indes eine Erweiterung der Infrastrukturförderungen, die mit der GA kaum noch „abgedeckt“ werden können: so in die Bereiche der Modernisierung von Berufsschulen, der Entwicklung der „universitären Landschaft“, im Abwasserbereich oder auch bei der Städtebauförderung.

In *Sachsen-Anhalt* wurde deshalb beispielweise ein beachtlicher Teil der EFRE-Mittel über Ressorts außerhalb des Wirtschaftsministeriums gebunden. EFRE-Mittel werden breiter als früher über die Ressorts verteilt; ein beachtlicher Teil wird in Landesinitiativen gebündelt und mit anderen Fonds eingesetzt.. Das entspricht auch den Forderungen der EU.

Zukunftsfähige Schwerpunktbildungen bei den Förderungen

Die Wirtschaftsministerien der untersuchten Länder weisen weit von sich, dass die Förderungen nach einem „Gießkannenprinzip“ ausgereicht werden. Tatsächlich werden in jedem Land bestimmte Schwerpunkte der Investitionsförderung gesetzt: zum einen durch die Bestimmun-

gen der jeweiligen regionalen Förderprogramme zum Rahmenplan der GA, zum anderen auch in der konkreten Handhabung der Fördermaßnahmen. Es gibt jedoch Fragen, die daran zu knüpfen sind: Sind diese Schwerpunktsetzungen für eine zukunftsfähige Wirtschaftsförderungspolitik sachdienlich und ausreichend? Inwieweit folgen sie längerfristigen wirtschaftspolitischen Konzepten oder entstehen mehr oder weniger pragmatisch auf Grundlage vorliegender Erfahrungen? Worin liegen die Möglichkeiten und Grenzen für eine *gestaltende* Politik im Bereich der Wirtschaftsförderung?

Folgt man allein den jeweiligen regionalen Förderkonzepten³⁰, so sind zwischen den Ländern nur geringfügige Unterschiede bei der Art und Weise der Schwerpunktsetzungen festzustellen. Alle drei Vergleichsländer schöpfen in ihren regionalen Förderprogrammen die durch die GA vorgegebenen Höchstsätze der Förderungen aus, halten sich ebenso an die vorgegebenen Abstufungen in A- und B-Gebiete. Auch die branchenbezogenen Einschränkungen für Förderungen werden ähnlich festgelegt. Die Tabelle 6 zeigt im Vergleich der drei Länder grundlegende Förderregelungen:

Insgesamt gibt es sehr viel Ähnlichkeit zwischen den Förderbestimmungen der Länder. Als Unterschied fällt am meisten auf, dass Sachsen – anders als Mecklenburg-Vorpommern und Sachsen-Anhalt – bei den Förderhöchstsätzen keine Vorgaben für die Anzahl der Schaffung neuer Arbeitsplätze oder für die Anzahl von Frauenarbeitsplätzen macht (nur Absenkung der Förderquote bei Abbau von Arbeitsplätzen). In der Praxis dürfte dies jedoch kaum eine Rolle spielen, da auch die Länder Mecklenburg-Vorpommern und Sachsen-Anhalt alternative Konditionen eingebaut haben, um jeweils die Höchstfördersätze zu erreichen. In Mecklenburg-Vorpommern wird die Regelung zur Absenkung der Förderrate – sofern es sich nicht um eine Neuansiedlung handelt und sofern nicht 15% neue Arbeitsplätze geschaffen werden – seit der Bildung der SPD-PDS-Regierungskoalition angewandt. Die Einschränkung durch das Wort „grundsätzlich“ erlaubt in diesem Punkte jedoch auch Flexibilität; ansonsten würden wichtige Modernisierungsinvestitionen nicht gefördert werden können.

Überall schöpfen die Länder für ihre A-Gebiete die durch den Rahmenplan gegebenen Grenzen der Höchstförderung von 50% (für KMU) bzw. 35% (für größere Unternehmen) aus. Diese können durch die Variabilität der Konditionen auch in der Regel erreicht werden. Weitere Einschränkungen nach unten sind, um auf diesem Wege Schwerpunkte zu setzen, in der Tat auch deshalb nicht sinnvoll, weil bei der gewerblichen Investitionsförderung in den drei Ländern in der Regel kein Ausschlusszwang besteht. Die Investitionsbegehren überschreiten nicht die zur Verfügung stehenden Haushaltsmittel.

30 A) Regionales Förderprogramm Mecklenburg-Vorpommern 2001; B) Förderrichtlinie des Sächsischen Staatsministeriums für Wirtschaft und Arbeit zur Förderung der gewerblichen Wirtschaft einschließlich der Tourismuswirtschaft im Rahmen der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ (GA), (RIGA), 14.3.2001. In: Sächsisches Amtsblatt 15/2001, S. 472ff.; C) Regelungen des Landes Sachsen-Anhalt zum 29. Rahmenplan der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“, MBl. LSA, Nr. 4/2001 vom 22.01.2001, S. 32ff.

Tabelle 6: Fördertatbestände im Vergleich der Länder Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen und Sachsen-Anhalt (Auswahl)

Fördertatbestand (in A-Fördergebieten)	Mecklenburg-Vorpommern	Sachsen	Sachsen-Anhalt
Höchstfördersatz	35%	35%	35%
Fördersatz für KMU (A-Gebiete)	+15% zu sonstigen Fördersätzen (also maximal 50%)	+15% zu sonstigen Fördersätzen (also maximal 50%)	+15% zu sonstigen Fördersätzen (also maximal 50%)
Bedingungen für Höchstfördersatz	Mindestens 15% neue Arbeitsplätze (sonst „grundsätzlich“ 10% Absenkung der Förderung bei Erweiterungs- und Rationalisierungsinvestitionen, also sofern es sich nicht um eine Neuansiedlung handelt)	3% Arbeitnehmer-Beteiligung (außer bei KMU); besonderer Struktureffekt;	Neuansiedlung oder Investition in Gründerphase oder mindestens 15% neue Arbeitsplätze (oder 50 hochwertige) oder 35% Frauenarbeitsplätze oder erstmalig Ausbildungsplätze oder 8% Ausbildungsplätze
Absenkung der Förderung in B-Fördergebieten bzw. Fördergebieten niedrigerer Priorität	Zweistufige Förderkulisse. In Gebieten zweiter Förderpriorität: 7%-Punkte Abzug	Dreistufige Förderkulisse. In Gebieten zweiter Förderpriorität: 7%-Punkte Abzug, in Gebieten dritter Förderpriorität: weitere 8%-Punkte Abzug; Ausnahmen möglich; bei Rationalisierungsinvestitionen Absenkung um 3%-Punkte, bei Arbeitsplatzabbau um bis zu 10%-Punkte (außer Tourismuswirtschaft)	Zweistufige Förderkulisse. In B-Fördergebieten bis 7% Abzug
Einschränkung und Ausschluss von der Förderung (über Rahmenplan hinausgehend)	Verlage; betriebswirtschaftliche und technische Unternehmensberatung; Markt- und Meinungsforschung; Recycling; Großhandel (außer Im-/Export); Versandhandel; logistische Dienstleistungen; Herstellung von Baumaterialien u.a.	Unternehmen in Schwierigkeiten (2.3.3 und 2.3.4, Teil II des Rahmenplanes, gelten in Sachsen nicht); logistische Dienstleistungen nicht über GA-Förderung, sondern über Interreg III; primäre Baumaterialien; bestimmte Dienstleistungen (Versandhandel, betriebswirtschaftliche und technische Unternehmensberatung, Markt- und Meinungsforschung, Werbung u.a.) –außer in Gebieten mit besonderem Entwicklungsbedarf (ebenso Sanierung, Instandhaltung, Recycling)); Recycling-Vorhaben	Aufbereitung belasteter Böden; Verpressen von Abfällen; Asphalt- und Betonmischanlagen; betriebswirtschaftliche und technische Unternehmensberatungen; Laborleistungen für öffentliche Hand; Großhandel (Einschränkungen); Zeitungsverlage, Rundfunk-, Fernsehsender; logistische Dienstleistungen (außer bei Frauenarbeitsplätzen); Unternehmen kommunaler Gebietskörperschaften; Freiberufler; Reparatur- und Instandhaltungsdienstleistungen
Förderschwerpunkte für Infrastruktur	Wiederherrichtung von Industrie- und Gewerbegebiete; Ausbau von Ver- und Entsorgungseinrichtungen sowie verkehrliche Anbindungen für Unternehmen; Forschungs- und Technologiezentren; See- und Binnenhäfen, Regionalflugplätze; Modernisierung Berufsschulen u.a.	Nicht explizit in der Programmik	Revitalisierung von Altstandorten; Erschließung von Industriegebieten; Ausbau von Forschungs-, Telematik-, Technologie- und Gründerzentren
Integrierte Regionale Entwicklungskonzepte; Regionalmanagement	Ausdrücklicher Förderschwerpunkt	Nicht explizit in der Programmik	Ausdrücklicher Förderschwerpunkt; Jeweils 1 Regionalmanagement in den 5 Planungsregionen bis 36 Monate zu je 300.000 DM/Jahr

Ein weiterer Unterschied kann darin gesehen werden, dass in Sachsens – anders als in den anderen beiden Bundesländern – Maßnahmen zur Entwicklung eines Regionalmanagements bzw. zur Erarbeitung integrierter regionaler Förderkonzepte offenbar in der Förderpolitik einen geringeren Stellenwert einnehmen. In der Förderrichtlinie wird auf solche Maßnahmen überhaupt nicht explizit verwiesen. Allerdings ist im Teil 2 der „Förderfibel“³¹, in der die konkreten Maßnahmen enthalten sind, eine Richtlinie zur „Förderung der Erstellung und Umsetzung von Regionalen Entwicklungs- und Handlungskonzepten (REK) sowie von Modellvorhaben der Raumordnung“ enthalten. Überkreisliche Koordination wird in Sachsen auch von den 3 Regierungspräsidien wahrgenommen. Auch die Ministerien koordinieren in Sachsen kreisübergreifende Entwicklungsprozesse. Daneben gibt es die regionalen Planungsregionen und entsprechend Planungsverbände, in den die Landkreise und kreisfreien Städte jeweils für die gesamte Planungsregion den Regionalplan erstellen.

Insgesamt verweist Sachsen weniger als die anderen beiden Länder von vornherein in seinen zentralen Richtlinien auf inhaltliche Orientierungen und Schwerpunkte der Förderungen, eher auf Konditionen und Voraussetzungen. Sachsen verfügt über einen entwickelteren Markt als Sachsen-Anhalt und vor allem als Mecklenburg-Vorpommern. Institutionelle Steuerung kann hier auf andere Weise eingesetzt werden.

Allein aus den Förderprogrammen kann nur bedingt erkennen, inwiefern oder welche Schwerpunkte die Länder in der Wirtschaftsförderung setzen. Hierzu müssen auch die (mehr oder weniger offiziellen) Verlautbarungen der Länder bzw. ihrer Ministerien sowie die praktische Regierungs- und Verwaltungspolitik in die Betrachtung einbezogen werden. Dies wollen wir am Beispiel Mecklenburg-Vorpommerns tun:

In *Mecklenburg-Vorpommern* ist seit den Veränderungen an der Spitze des Wirtschaftsministeriums³² das Bemühen unverkennbar, deutlicher als bislang zukunftsfähige Schwerpunkte zu setzen. Neben den ohnehin über die „Gemeinschaftsaufgabe Verbesserung der regionalen Infrastruktur“ üblichen und für das Land präzisierten Schwerpunktsetzungen nach räumlichen und sachlichen Kriterien konzentriert sich die gewerbliche Investitionsförderung – zumindest, wenn man nach den offiziellen Verlautbarungen geht – stärker auf die Unterstützung von Wirtschafts- und Innovationsclustern (u.a. begleitet durch eine neu gebildete Arbeitsgruppe), auf die Entwicklung regionaler Wertschöpfungsketten mit überregionalen Absatzchancen, auf die Förderung gewinnorientierter regionaler Unternehmensnetzwerke und regionaler Entwicklungskonzepte. Nicht nur jene Antragsteller beim bundesweiten InnoRegio-Wettbewerb, die einen Förderzuschlag erhielten³³, sondern auch jene, die keine Bundesförderung erhalten konnten, wurden im weiteren – sofern wirtschaftlich tragfähig – über Landesförderungen weiter begleitet.³⁴

31 Förderfibel Sachsen 2001/02, Teil 1: Förderung für Unternehmen und Landwirtschaft, Teil 2: Förderung für Kommunen, Verbände und Vereine, private Haushalte.

32 Sowohl der Wirtschaftsminister als auch der Staatssekretär im Wirtschaftsministerium wechselten im Verlaufe des Jahres 1991.

33 Hierbei handelt es sich um 1. „*Maritimes Netzwerkes Mecklenburg-Vorpommern*“. Bei dem Netzwerk geht es um eine strategische Allianz zwischen Werften, Zulieferern, Dienstleistern, wissenschaftlichen und Bildungseinrichtungen. 2. *Mecklenburgische Kunststoffzentrum (MKZ)*. 3. Das Netzwerk „*Nukleus*“ mit Schwerpunkt Parchim (Präzisionsmaschinenbau) und Beteiligung u.a. der Universität Rostock, der Fachhochschule Wismar. 4. Ein *Diabetes-Dienstleistungsnetzwerk* (Rostock).

34 Auch in Sachsen-Anhalt wurden die „ausgeschiedenen“ InnoRegio-Projekte weiter beraten und begleitet. Dies entsprach einer Forderung beider regierungstragender Landtagsparteien, also von SPD und PDS.

In der Infrastrukturförderung treten die Schwerpunkte Industrie- und Gewerbegebiete (besonders Altstandorte), hiermit verbundene Verkehrsverbindungen, die Förderung von Technologie- und Forschungszentren sowie die bedarfsgerechte Verbesserung der touristischen Infrastruktur in den Vordergrund. Das Wirtschaftsministerium verkündete im Oktober 2001 ein Konzept zur Beschleunigung bei Infrastrukturvorhaben mit dem Ziel, Investitionen im Bereich der kommunalen Infrastruktur zu beschleunigen und damit auch einen Anstoß für die depressionsgeplagte Bauwirtschaft zu geben. Kommunen sollen kurzfristig Bescheide oder Zusicherungen für die beantragten Vorhaben auch dann erhalten, wenn noch nicht alle Voraussetzungen erfüllt sind. Hierzu werden die Bescheide mit entsprechenden Auflagen versehen. Bei größeren wirtschaftsnahen Infrastrukturvorhaben wird die Begleitung durch eine interministerielle Arbeitsgruppe ("Task Force") angeboten. Die Förderung soll gebündelt auf vier Schwerpunktbereiche erfolgen: 1. Industrie- und Gewerbegebiete und insbesondere die Wiedernutzbarmachung von Altstandorten. Hierbei sollen zentrale Standorte im Mittelpunkt stehen. 2. Verkehrsverbindungen zur besseren Erreichbarkeit besonders von wichtigen Gewerbegebieten (Umfeld der Autobahn A 20). 3. Ausbau der Technologie- und Forschungszentren. 4. Saisonverlängernde und witterungsunabhängige Angebote im Bereich der touristischen Infrastruktur.³⁵ Zur Jahreswende 2002 präziserte das Regierungskabinett seine Anstrengungen zur Schwerpunktförderung im Bereich der Infrastruktur: Fünf Groß-Gewerbegebiete sollen zügig ausgebaut und gezielt zur Anwerbung von Großinvestitionen genutzt werden. Flankierend will das Land sechs kleinere Gewerbegebiete entwickeln. Für die Investment-Akquisition soll das professionelle Marketing ausgebaut und verbessert werden.

Regionalmanagement

Prinzipiell gewinnt das Regionalmanagement zur Wirtschaftsförderung in allen Bundesländern an Bedeutung. Gemeint ist dabei weniger die Abgabe von Entscheidungskompetenzen über Wirtschaftsförderungsmaßnahmen von der zentralen an die regionale Ebene – dies könnte nur für einzelne begrenzte Maßnahmen der Infrastrukturförderung einen Sinn ergeben. Vielmehr geht es um die Erarbeitung integrierter regionaler Entwicklungskonzepte mit förderfähigen Maßnahmen, auf dieser Grundlage um die Erarbeitung von Prioritäten für die regionale wirtschaftsnahe Infrastrukturentwicklung, um regionale Vorlagen, die bei den zentralen Entscheidungen vorrangig zu berücksichtigen sind, um regionales Management bei der Förderung von Unternehmensnetzwerken und regionalen Wirtschaftskreisläufen, um die regionale Begleitung und Kontrolle von regional bedeutsamen Infrastrukturmaßnahmen. Territorial werden hierbei als „Regionen“ die Gebiete der Planungsregionen verstanden.³⁶ Institutionell geht es nicht nur um die in den Planungsregionen angesiedelten unteren Landesplanungsbehörden (Ämter für Raumordnung und Landesplanung), sondern um die Frage, wieweit diese territoriale Ebene durch die Kooperation der eingeschlossenen Kreise und durch andere de-

35 Schwerpunkte dieser Förderungen waren im Jahre 2001 u.a. das biomedizinische Forschungszentrum in Rostock, die äußere Erschließung des Gewerbegebietes Göhrener Tannen, die Entwicklung der Franzeshöhe in Stralsund zum maritimen Industrie- und Gewerbegebiet, das "Haus des Nationalparkgastes" bei Sassnitz.

36 In *Mecklenburg-Vorpommern* bestehen 4 Planungsregionen: Vorpommern, Mittleres Mecklenburg, Mecklenburgische Seenplatte und Westmecklenburg. In *Sachsen* bestehen 5 Planungsregionen: Westsachsen, Oberes Elbtal/Osterggebirge, Oberlausitz-Niederschlesien, Chemnitz-Erzgebirge, Südwestsachsen. In *Sachsen-Anhalt* bestehen 5 Planungsregionen: Altmark, Magdeburg, Anhalt-Bitterfeld-Wittenberg, Halle und Harz.

mokratisch legitimierte Gremien (Beiräte o.ä.), durch die regional ansässigen Kammern etc. eine für die regionale Strukturentwicklung (darunter für die wirtschaftsnahe Infrastrukturförderung) maßgebende Handlungsfähigkeit erlangen können. Dieser Prozess ist in den einzelnen Ländern unterschiedlich vorangeschritten und auch unterschiedlich gewollt. Während zum Beispiel in Mecklenburg-Vorpommern und Sachsen die regionalen Entwicklungskonzepte derzeit noch kaum als Grundlage für Entscheidungen von Fördermittelzuwendungen (insbesondere Infrastruktur) dienen, steht dies in Sachsen-Anhalt schon konkreter in Aussicht.

In *Mecklenburg-Vorpommern* wurde im Rahmen der nichtinvestiven Fördermaßnahmen – entsprechend den neuen Möglichkeiten der GA – die Förderung integrierter regionaler Planungskonzepte eingeleitet. In Mecklenburg-Vorpommern ist dieser Prozess noch in der Anfangsphase.³⁷ Dies trifft speziell auch für *praktische* regionale Entwicklungsprojekte zu. Die Förderung von Regionalmanagern bei den Regionalen Planungsverbänden – in Kooperation mit den Ämtern für Regionalplanung –läuft indes in allen Planungsregionen an. Die Entwicklung von Regionalmanagement steht allerdings in enger Wechselbeziehung zu den tatsächlichen Wirtschaftsansiedlungen in den Regionen. Gutes Regionalmanagement kann Ansiedlungen befördern (in Mecklenburg-Vorpommern auch durch Kooperation mit der Gesellschaft für Wirtschaftsförderung mbH), setzt in der Regel aber auch weitere Ansiedlungen voraus. Daneben bleibt für Regionalmanagement auch die sinnvolle Gestaltung der Infrastrukturvernetzung von Bedeutung – mit der Perspektive, künftig *gebündelte* Infrastrukturförderungen in die Regionen geben zu können.

In *Sachsen* sind die Planungsverbände für die regionale Raumplanung zuständig. Sie haben jedoch kaum Einfluss darauf, ob oder wie die Planungen umgesetzt werden. Hierzu wurde im Jahre 1997 die „Stiftung Innovation und Arbeit“ gebildet. Sie wird von der sächsischen Staatsregierung, von der Vereinigung der Sächsischen Wirtschaft und von Gewerkschaften getragen und sieht ihre Aufgabe darin, im Rahmen der fünf Regionalforen – angelehnt an die fünf Planungsregionen – Entwicklungsstrategien zu erarbeiten und darauf aufbauend Leitprojekte zu erarbeiten. Bei den Leitprojekten geht es vorrangig um deren Beschäftigungswirksamkeit, um Innovationswirkungen und um die Stärkung der industriellen Basis. Landesweites Leitprojekt ist ein Projekt, das als externe Dienstleistung administrative und organisatorische Aufgaben der Berufsausbildung löst, ohne selbst Ausbildung durchzuführen. Die regionalen Projekte sind in der Regel auf die Beförderung regionaler Wirtschaftskreisläufe und regionaler Unternehmensnetzwerke gerichtet. Sachsens Regionalisierungskonzept zielt somit weniger auf eine formelle Beteiligung der Regionen an Förderentscheidungsprozessen als auf die Umsetzung praktischer Projekte zur Entwicklung regionaler Innovations-, Wirtschafts- und Beschäftigungsnetze – vorerst anhand von Modellprojekten.

Die Bemühungen der sächsischen Staatsregierung zur Entwicklung von weniger entwickelten Regionen haben in den letzten Jahren sichtbar zugenommen. Seit etwa dem Jahre 1999 (Regierungserklärung nach den Landtagswahlen) setzte sich die Orientierung durch, dass es nicht mehr ausreicht, bestimmte Zentren des Landes zu entwickeln, um die sich die darum liegenden Gebiete spontan entwickeln würden. Es wurden Konzeptionen für sechs „Gebiete mit beson-

37 Die Region Mecklenburgische Seenplatte nahm bis zum Mai 2000 an einem vom Bund geförderten Modellvorhaben teil und stellte als erste der vier Planungsregionen ein Regionales Entwicklungskonzept vor. Vgl. Regionales Entwicklungskonzept Mecklenburgische Seenplatte, hrsg. vom Regionalen Planungsverband Mecklenburgische Seenplatte, Neubrandenburg 2000. Ein anderes Beispiel besteht in der Erarbeitung eines Leitbildes für die Region Vorpommern, beschlossen im April 2001.

derem Entwicklungsbedarf“ (GmbE)³⁸ ausgearbeitet. Für diese sechs Regionen wurde zuvorderst angestrebt, jeweils ein Regionalmanagement zu installieren. Dabei geht es ressortübergreifend um die ganzheitliche Entwicklung der Region. Bei den Regionalmanagements, die wesentlich über GA-Mittel finanziert werden, koordinieren wenige Experten die Regionalentwicklung mehrerer Landkreise – beauftragt durch deren Landräte, unter Einbindung der Entscheidungsmacht der Kreistage. Sie erarbeiten regionale Entwicklungs- und Handlungskonzepte, legen Schwerpunkte der Regionalentwicklung fest, die für die regionalen Förderungen de facto (wenngleich nicht formell) auch maßgebend sind. Das Wirtschaftsministerium entscheidet formell über Bewilligungen anhand der Konformität mit den vom Land gesetzten Förderschwerpunkten. Generell ist die Strukturierung der Wirtschaftsförderung nach Regionen ein (ungeschriebener) Grundsatz der Wirtschaftsförderung in Sachsen (mit Ausnahme der Großprojekte, die allerdings stets einen zentralen Stellenwert in der Wirtschaftsförderungspolitik des Landes einnehmen). Die GmbE sind besondere Schwerpunkte für die Tätigkeit des Kabinetts und der Minister. Im Wirtschaftsministerium besteht eine gesonderte Projektgruppe für die Koordination dieser Aufgaben. In zahlreichen Förderprogrammen des Landes gibt es spezielle Präferenzen für diese Gebiete. Im Parlament ist das Thema der GmbE regelmäßig präsent. Sachsen hat damit – nachdem es beinahe bis zum Ende der 90er Jahre einer anderen Leitorientierung gefolgt war, deutlich gegenüber der regionalen Entwicklungspolitik anderer Bundesländer aufgeholt und bestimmt deren Maßstäbe ganz vorn mit.³⁹

In *Sachsen-Anhalt* spielen die Planungsregionen schon eine größere Rolle, verbunden vor allem mit den seit dem Jahre 2000 aufgelegten (im Operationellen Programm S-A verankerten) „Landesprogrammen“. Ziel dieser fünf Landesprogramme⁴⁰ soll es sein, durch eine regional abgestimmte Bündelung von Fördermaßnahmen eine zielgenauere und umfassendere Unterstützung regionaler Konzepte und Strategien zu ermöglichen. Die jeweiligen Projekte werden in einem größeren Rahmen und Sachzusammenhang entwickelt und beantragt. Dabei müssen mindestens zwei Strukturfonds und mehrere Schwerpunkte des Operationellen Programms beteiligt sein. EFRE-Mittel werden u.a. zur Verstärkung von Maßnahmen in den Bereichen Städtebau, Umwelt und Kultur eingesetzt. Denkbar sind z.B. Konzepte von mehreren Unternehmen, Kommunen oder Forschungseinrichtungen oder auch ein Konzept aus all diesen Gruppen zusammen. Es ist der Versuch, dass die Regionen auf diese Weise selbst Schwerpunkte für Fördermittel (nicht Vergaberechte) setzen können. Die 5 Planungsregionen werden vor allem über die Landesinitiative REGIO angesprochen, sind aber auch an den anderen mehr oder weniger beteiligt. Alle 5 Regionen haben – wenngleich mit unterschiedli-

38 Hierbei handelt es sich um Regionen Sachsens mit einem Anteil von 45% der Fläche und 30% der Einwohner des Freistaates (Erzgebirge, Lausitzinitiative, Oberlausitz, Riesa-Großenhain, Südraum Leipzig, Torgau-Oschatz-Döbeln)).

39 So betreibt heute Sachsen offenbar eine zielstrebigere regionale Entwicklungspolitik als das Land Brandenburg. Bis in die zweite Hälfte der neunziger Jahre hinein war dies noch umgekehrt, hatte Brandenburg – beispielweise zur Lausitz – regionale Entwicklungskonzepte erarbeitet, während von Sachsen dieses Thema überhaupt nicht aufgegriffen wurde (so auch nicht zum sächsischen Teil der Lausitz – vgl. hierzu den Abschnitt 1.4 zum Engagement der PDS in dieser Frage).

40 Das sind die Landesprogramme: 1. LIST (Landesinnovationsstrategie für einen verstärkten Innovationsdialog auf regionaler Ebene); 2. LOCALE (lokale ländliche Entwicklung, auf Grundlage von Zusammenschlüssen von Gemeinden, Gemeindeverbänden, Unternehmen etc. in lokalen ländlichen Räumen); 3. PAKTE (regionale Pakte für Arbeit; Aufbau von Beschäftigungspakten zwischen kommunalen Institutionen, Unternehmen, Sozialpartnern etc. – finanziert hauptsächlich über ESF-Mittel); 4. REGIO (Regionalisierung der Strukturpolitik: Realisierung von Projektbündeln in den 5 Planungsregionen); 5. URBAN 21 (innerstädtische Entwicklung).

chem Niveau – regionale Entwicklungskonzepte mit entsprechenden Prioritäten erarbeitet. Auf dieser Grundlage sollen konkrete Projektbündel realisiert werden. Jede der Regionen hat einen Projektantrag zur Förderung eingereicht. In den Regionen Magdeburg und Altmark werden Projektmanagements zur Umsetzung regionaler Förderkonzepte über GA-Mittel finanziert. Den Regionen ist also ausdrücklich das Recht eingeräumt, selbst Schwerpunkte für die Fördermittelakquisition zu setzen (nicht Vergaberechte). Für Förderanträge im Rahmen der fünf Landesinitiativen, für die 20% aller Strukturfondsmittel virtuell reserviert sind, sind regionale Abstimmungen eine unabdingbare Bedingung; besonders bei REGIO bedarf es direkt der Zustimmung durch die Regionen. Institutionell ist dieser Prozess auch in Sachsen-Anhalt – ähnlich wie in anderen Ländern – erst in Anfangsstadien, wurde bislang nicht unnötig bürokratisiert, lässt Varianten offen. Die Regionalisierung innerhalb der Planungsregionen begann als informeller Prozess, als freiwilliger Selbstfindungsprozess, führte zu Regionalkonferenzen, die nicht in staatliche Korsetts gepresst wurden. Sie waren prinzipiell für interessierten Akteure der Regionen offen. Projekte wurden abgestimmt und in „Regionalen Aktionsprogrammen“ verankert. Ihre Umsetzung steht noch am Anfang. Mittelfristiges Ziel der konzeptionellen Überlegungen bei den Wirtschaftsexperten der regierungstragenden Faktionen ist die Bildung von Regionalfonds. Auch wenn es sich um Anfangsprozesse handelt, ist wichtig, dass die Einbeziehung der Regionen in die Gestaltung der Wirtschaftsförderung seitens der Landesregierung und beider regierungstragender Parteien ausdrücklich gewollt ist und unterstützt wird.

„Verzahnung“ der Wirtschaftsförderung mit Beschäftigungseffekten

In allen drei Ländern wird der „Verzahnung“ von Wirtschafts- mit Arbeitsmarkt- und Strukturpolitik eine große Bedeutung zugemessen. Man setzt jedoch unterschiedliche Akzente und geht zum Teil unterschiedliche Wege. Alle drei Länder gehen davon aus, dass die Förderung von Wirtschaftswachstum Voraussetzung für die Schaffung von stabilen Arbeitsplätzen ist. Es gehört zu den Basismerkmalen sowohl der GA als auch der EU-Strukturfonds, Wirtschaftsförderung so zu betreiben, dass gleichzeitig ein wirksamer Beitrag zur Beschäftigung, zur Schaffung und dauerhaften Sicherung von Arbeits- und Ausbildungsplätzen geleistet werden kann. Während in Sachsen dieser Punkt absolut im Vordergrund steht, sieht man in der Landespolitik Sachsen-Anhalts und vor allem Mecklenburg-Vorpommerns daneben komplementäre Erfordernisse im gemeinwohlorientierten Bereich, um öffentlich geförderte Arbeitsplätze zu schaffen.

In *Mecklenburg-Vorpommern* war die Schaffung von 15% an zusätzlichen Arbeitsplätzen bei Erweiterungs- und Rationalisierungsinvestitionen in der gewerblichen Wirtschaft bisher eine der Bedingungen für die Erlangung des jeweiligen Höchstfördersatzes. Alternativ dazu konnte der Höchstfördersatz jedoch auch bei kleinen und mittleren Unternehmen „mit Struktureffekt“ erlangt werden. Mit der Ausarbeitung des Regionalen Förderprogramms 2002 wurde die 15%-Bestimmung deutlich relativiert. Daneben bewirken auch die Existenzgründerförderung sowie die Förderungen im nichtinvestiven Bereich unmittelbare Beschäftigungseffekte. Weitere Beschäftigungseffekte werden durch die Förderung der Infrastruktur bewirkt, die in Mecklenburg-Vorpommern seit dem „Beschleunigungsprogramm“ vom Oktober 2001 direkt auf die Verbesserung der Arbeitsmarktsituation im Baubereich zielt.

Ähnlich ist die Situation in *Sachsen-Anhalt*. Der Höchstfördersatz von 35% in A-Gebieten (zuzüglich 15% bei KMU) kann prinzipiell erreicht werden, wenn eine der folgenden Bedin-

gungen erfüllt wird: Existenzgründer, qualitativ und quantitativ bedeutende Erweiterung des Arbeitsplatzangebotes, Schaffung von 15% oder mindestens 50 hochwertiger Arbeitsplätze (davon mindestens 25% Frauen; Jahreseinkommen über 55 Tsd. DM), nach Abschluss der Investition mindestens 35% Frauenarbeitsplätze bestehen (Mindesteinkommen 35 Tsd. DM), durch eigene Berufsausbildung mindestens 8% Reproduktionsquote erreicht wird oder es sich selbst um die Errichtung bzw. Erweiterung von Ausbildungsstätten handelt. In Sachsen-Anhalt sind somit die beschäftigungspolitischen Bedingungen für die Erlangung von Höchstfördersätzen ausdifferenzierter als in Mecklenburg-Vorpommern dargelegt, was allerdings in der Praxis der Förderung faktisch keinen Unterschied macht. Die Bedingungen, die alternativ zu sehen sind, sind so variabel angelegt, dass es kaum eine Investition geben dürfte, bei der man nicht wenigstens eine der Bedingungen erfüllen kann. Wenn beispielsweise in einem mittelständischen Unternehmen von 150 Beschäftigten mit der Investition 2 Männer und eine Frau eingestellt werden, die Frau mit einem monatlichen Bruttoeinkommen von 1.492 € sind die Bedingungen für den Höchstfördersatz schon erreicht. In Mecklenburg-Vorpommern könnte das gleiche Unternehmen ebenso den Höchstfördersatz erreichen, wenn mit der Investition ein „Struktureffekt“ nachgewiesen werden kann.

In *Sachsen* sind die beschäftigungspolitischen Bedingungen der Wirtschaftsförderung etwas anders angelegt: Es werden keine Zahlen für die Schaffung zusätzlicher Arbeitsplätze vorgegeben, statt dessen eine Reduzierung des Subventionswertes (außer für Unternehmen in der Tourismuswirtschaft) um „bis zu 10%-Punkten“ festgelegt, wenn Rationalisierungsinvestitionen mit einem *Abbau* von Arbeitsplätzen verbunden sind. Die Formulierung „bis zu...“ erlaubt gewisse Spielräume (i.d.R. nicht weniger als 3%-Punkte Kürzung bei Rationalisierungsinvestitionen – Ausnahmen sind jedoch selbst hierbei möglich). In der Realität sind zudem Rationalisierungsinvestitionen oft mit Erweiterungsinvestitionen verbunden, was wiederum Spielräume für die Erlangung von Höchstfördersätzen erlaubt.

Insgesamt erweisen sich die beschäftigungspolitischen Bedingungen für Wirtschaftsförderungsmaßnahmen als wenig wirkungsvoll, da jeweils alternative Bedingungen für die Erlangung von Höchstfördersätzen erfüllt werden können. Wenn schon, dann könnte die Definition von Förderungsschranken gegen einen *Abbau* von Arbeitsplätzen (Sachsen) wirksamer sein als die Bindung der Höchstfördersätze an einen zusätzlichen *Aufbau* von Arbeitsplätzen (bisher in Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen-Anhalt). Während der Aufbau zusätzlicher Arbeitsplätze in den Ländern Mecklenburg-Vorpommern und Sachsen-Anhalt jeweils grundsätzlich durch andere Konditionen „ersetzt“ werden kann, ist die Kürzung der Höchstförderung bei einem Abbau von Arbeitsplätzen in Sachsen etwas schwieriger zu „umgehen“ (aber prinzipiell möglich).

Generell sollte jedoch dieses beschäftigungspolitische Instrument nicht überschätzt werden, und zwar zumindest aus drei Gründen: *Erstens* aus dem oben genannten Grund der geringen tatsächlichen Wirksamkeit. *Zweitens* kann es für die Wettbewerbsfähigkeit von Unternehmen (und damit für die Sicherung von Arbeitsplätzen) durchaus von Bedeutung sein, dass grundlegende Rationalisierungsinvestitionen notwendig sind, die teils auch mit dem Abbau von Arbeitsplätzen verbunden sein können. Anders sind wirtschaftlicher Strukturwandel und damit langfristige Beschäftigungssicherung nicht denkbar. *Drittens* gewinnen Rationalisierungsinvestitionen gegenüber Erweiterungsinvestitionen zwar in allen entwickelten Industrieländern tendenziell an Bedeutung und können – wenn man an der Entwicklung wettbewerbsfähiger Wirtschaftsstrukturen interessiert ist – von der Wirtschaftsförderung nicht ausgenommen werden, andererseits

überwiegt derzeit in den neuen Ländern noch bei weitem der Anteil der Erweiterungs- und Neugründungsinvestitionen.

Institutionelle Mechanismen

Mecklenburg-Vorpommern und Sachsen-Anhalt verfügen mit den Landesförderinstituten (LFI) über zentrale Förderinstitute, die die Beratung und Realisierung von Fördermaßnahmen im Auftrage der Landesregierungen wahrnehmen. In Sachsen ist die Beratung und Durchführung von Fördermaßnahmen anders organisiert. Sie läuft vor allem über Banken und Kreditinstitute und weist eine deutlich höhere Zersplitterung als in den anderen beiden Ländern auf. Zu den wichtigsten Beratungs- und Förderinstituten gehören in Sachsen die Sächsische Aufbaubank (SAB), die Kreditinstitute der Deutschen Ausgleichsbank (DtA), die Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW) und die Wirtschaftsförderung Sachsen GmbH. In der „Förderfibel“ für Sachsen sind allein 12 Programme für Existenzgründung/Mittelstandsförderung, 21 Programme für Forschungsförderung, Technologie- und Innovationsförderung, 9 Programme für Absatz- und Exportförderung aufgelistet, daneben Programme für Umwelt, Energie, Bürgschaften, Beteiligungen, Konsolidierung, für arbeitsmarktpolitische Hilfen etc.⁴¹

Überschaubarkeit, einfacher Zugang, „Förderung aus einer Hand“, Konzentration der Förderinstitute und unbürokratische Handhabung gelten allgemein als grundlegende Erfordernisse eines wirkungsvollen Fördermechanismus. Während der bürokratische Aufwand, der mit der Antragstellung und Abrechnung von Förderungen verbunden ist, weniger durch die Länder selbst als durch den Bund und die EU verändert werden können, liegen die anderen genannten Punkte eindeutig bei den Ländern. In keinem der drei Länder wurde bislang ein unternehmerfreundliches „One-Stop-Verfahren“ etabliert, also ein Verfahren, bei dem der Unternehmer/die Unternehmerin eine zentrale Anlaufstelle hat, dort in allen Punkten beraten und begleitet wird, während alle verwaltungstechnischen Abläufe „back office“ (also „hinter dem Schalter“) ablaufen. In *Mecklenburg-Vorpommern* macht man zumindest den Versuch, ein zentrales Beratungstelefon zu betreiben, der die Unternehmer an die zuständige(n) Stelle(n) verweist. Ansonsten liegen die meisten wirtschaftsfördernden Programme beim LFI (Technologieförderung beim Technologie-Beratungs-Institut TBI), das im Bereich der Wirtschaftsförderung als Geschäftsbesorger für das Wirtschaftsministerium tätig ist. Die Angebote des LFI sind klar strukturiert, Förderanträge sind über das Internet abrufbar. Ähnlich auch in *Sachsen-Anhalt*. Hier gibt es jedoch zwei wesentliche Unterschiede zum LFI in Mecklenburg-Vorpommern: Erstens konzentriert das LFI Sachsen-Anhalt deutlich mehr Aufgabenbereiche als in Mecklenburg-Vorpommern, so neben der Wirtschafts- und Städtebau- bzw. Wohnungsbauförderung auch die Bereiche Technologieförderung, Agrarförderung, Förderung von Bildung, Kultur und Medien, Krankenhausfinanzierung. Zweitens ist das LFI in Magdeburg im Unterschied zu jenem in Schwerin (bis zu einem bestimmten Fördervolumen⁴²) auch Bewilligungsbehörde. Dadurch wird das Ministerium von verwaltungstechnischen Aufgaben entlastet und kann sich auf seine Aufgaben im Rahmen der Richtlinienkompetenz sowie ggf. der Begleitung von Großinvestitionen konzentrieren. In Mecklenburg-Vorpommern wird seit Jahren

41 Gebündelter sind die Förderrichtlinien der Arbeitsmarktförderung, so z.B. die Richtlinie zur Nutzung von ESF-Förderungen.

42 Bei Förderungssummen von ca. über 500.000 € im gewerblichen Bereich bzw. über 250.000 € im Infrastrukturbereich muss seitens des Wirtschaftsministeriums mit unterzeichnet werden.

über die Möglichkeit und die Synergieeffekte einer Zuordnung von weiteren Förderbereichen zum LFI diskutiert (darunter auch der Arbeitsförderung), bislang allerdings ohne Ergebnis.

Am weitesten entfernt von den Kriterien „einfacher Zugang“, „Förderung aus einer Hand“ „Konzentration“ und Transparenz ist jedoch Sachsen. Zwar mag es als Vorteil erscheinen, dass bei den Förderrichtlinien explizit auch jene des Bundes ausgewiesen sind, jedoch die Unübersichtlichkeit und Zersplitterung der Programme sind unübertroffen. Ein Zugang zu den Antragsformularen über das Internet ist derzeit nicht möglich (mit Ausnahme der Telematik Förderung KOMPRI 2.0 bei der Sächsischen Aufbaubank). Die Verfahren und die Ergebnisse der Förderungen sind über das Internet wenig transparent gemacht. Das alles sagt noch nichts darüber aus, wie bürokratisch oder unbürokratisch die Förderungsmechanismen in den Ländern angelegt sind oder wie lang die Antragsdauer bis zur Bewilligung ist. Uns liegen hierüber keine verlässlichen Daten vor, jedoch verschiedenen Interviewaussagen zufolge hat Sachsen hierbei gute Ergebnisse vorzuweisen. Eine gewisse zentrale Bedeutung bei der Wahrnehmung von Beratungsleistungen hat die *Wirtschaftsförderung Sachsen GmbH (WFS)*. Bis 1997 zählte zu ihrem Aufgabenbereich noch ein großer Teil der Fördermittel- und Existenzgründungsberatungen. Ab 1998 übernahm diesen Part die Sächsische Aufbaubank (SAB), während sich die WFS voll auf die Standortwerbung für den Freistaat und die Akquisition potenzieller Investoren konzentrierte. Als landeseigene Gesellschaft berät und unterstützt sie die in- und ausländische Investoren bei der Anbahnung und Realisierung von Vorhaben in Sachsen, berät Kommunen bei der Ansiedlung von Unternehmen und sächsische Firmen beim Aufbau grenzüberschreitender Kooperationen. Vor allem für Unternehmen, die Interesse zeigen, sich in Sachsen anzusiedeln, wird ein umfassender Beratungs- und Begleitservice von der Idee bis zur Realisierung des Projektes geboten.

1.4 Wirtschafts- und haushaltspolitisches Agieren der PDS in den Ländern

In der Bevölkerungsmeinung wird die wirtschaftspolitische Kompetenz der PDS relativ niedrig angesiedelt. Nach einer Befragung des Fokus-Instituts und der Social Data GmbH sind nur 16,7% der Bevölkerung Mecklenburg-Vorpommerns der Auffassung, dass die PDS im Lande für eine zukunftsorientierte Wirtschaftspolitik steht; in Sachsen-Anhalt sind es nur 9,4% der Bevölkerung.⁴³ Somit ist wirtschaftliche Kompetenz nicht gerade jenes Gebiet, auf dem die PDS *hauptsächlich* ihre Wähler an sich bindet; durchaus aber ein Gebiet, bei dem unrealistische Vorstellungen dazu geeignet wären, massenhaft Wähler und vor allem potenzielle Kooperationspartner zu verschrecken. Besonders für die Einschätzung der Frage, ob eine Partei „regierungsfähig“ ist, sind realistische Vorstellungen in der Wirtschaftsförderungspolitik von größter Bedeutung. Handelt es sich hier doch um einen Bereich, in dem nicht nur jährlich hunderte Millionen ausgegeben werden, sondern auch um eine zentrale Zukunftsfrage für die Entwicklung der Länder. Wenn es zutrifft, dass die PDS eine Zustimmung zu ihrer Politik immer weniger allein auf ihre traditionellen Klientele stützen kann, immer mehr Unterstützung in allen Bereichen der Gesellschaft suchen muss, dann ist dieser Weg sehr stark an realistische Vorstellungen in der Wirtschaftspolitik gebunden.

43 Vgl. Bürgermeinung 01 Ost. Politische Einstellungen von Bürgerinnen und Bürgern der Bundesländer Mecklenburg-Vorpommern und Sachsen-Anhalt im Sommer 2001, FOKUS e.V. Halle und Social Data GmbH Berlin. Im Unterschied dazu bescheinigen laut dieser Studie in M-V 43,0% und in S-A 34,8% der BürgerInnen der PDS im Lande den Einsatz für soziale Gerechtigkeit.

Die wirtschaftspolitischen Signale, die aus den PDS-Landesverbänden und -Fraktionen in Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen und Sachsen-Anhalt erkennbar sind, blockieren diesen Zugang auf Wähler und Kooperationspartner *nicht*. Sie sind in den drei Ländern jedoch unterschiedlich konkret untersetzt. Wirtschaftspolitische Vorstellungen, die sich konkret auf die Situation in den Ländern beziehen, sind zum Teil noch in der Erarbeitungsphase, in anderen Fällen bereits schon weit fortgeschritten.

Die Herausforderung nach einer qualifizierteren Konkretheit der wirtschaftspolitischen Aktivitäten sollen am Beispiel der Forderung nach einer „zukunftsorientierten Technologiepolitik“ dargestellt werden: So wird in allen wirtschaftspolitischen PDS-Texten der Länder eine „zukunftsorientierte Technologiepolitik“ gefordert. Aber was heißt das? Ist es nicht *eine* oder gar *die* Zentralfrage für die Zukunft in Ostdeutschland, innovative, wertschöpfende Unternehmen, ihre Vernetzung und Verankerung in der Regionalentwicklung zu fördern, zu umsorgen wie zarte Pflänzchen? Wenn das so ist, dann sind auch die Herausforderungen an die PDS-Politik sehr konkret. So bestehen diese Herausforderungen nicht darin – wie teilweise in der PDS benannt –, für eine *Akzentverlagerung* der Wirtschaftsförderungsmittel zugunsten der Technologieförderung einzutreten – das ist zur Zeit aus Sicht der Technologieunternehmen nicht nötig. Es geht aber darum,

- Förderungen nicht nur bis zum Prototyp, sondern bis zur Serienproduktion und Markteinführung, Service und Vertrieb zu ermöglichen;
- Steuererleichterungen zu suchen (also entsprechend auf den Bund einwirken, aber auch die Länder-Finanzministerien könnten Steuerrückstellungen gewähren, zum Beispiel für die Gewährleistung von Personalkosten in Technologiezentren);
- zielstrebig qualifiziertes Personal heranzubilden und örtlich zu binden (Anreize gegen Abwerbungen aufbauen);
- Förderanreize so zu konzentrieren, dass Patente nicht von Großfirmen aus den USA etc. aufgekauft werden;
- Landesbürgschaften für Kredite und ggf. Landesbeteiligungen gerade auf *diese* Unternehmen konzentrieren (wie zum Beispiel bei BioconValley in M-V);
- Risiko-Kapitalgeber und Sponsorenringe für diese Unternehmen aufzubauen;
- Technologieförderung, Forschungsförderung und Existenzgründungsförderung organisatorisch zu bündeln oder wenigstens besser zu kooperieren;
- Hochschulentwicklung auf chancenreiche innovative Technologien abzustimmen;
- Clusterförderungen rings um innovative Unternehmen bevorzugt zu fördern;
- One-Stop-Service für Unternehmen – ein kardinales Defizit der Wirtschaftspolitik in *allen* ostdeutschen Ländern – beginnend für *diese* innovativen Unternehmen aufzubauen;
- Unterstützung des Landes, der Medien, bei der Schaffung von Märkten durch Popularisierung innovativer Techniken, national und international.

Wenn man hier voran kommen will, reicht es für die Wirtschaftspolitik nicht aus, Forderungen zu erheben, sondern müssten Promoter-Netzwerke gebildet werden, in die Wirtschaft, Wirtschaftsverbände, Banken, Ministerien, in andere Parteien hinein.

In *Mecklenburg-Vorpommern* steht der erste Punkt des Wahlprogramms der PDS (Fassung vom 01.11.2001) unter dem Titel „Für eine innovative Beschäftigungs- und Wirtschaftspolitik“. Eine engere Verzahnung von Wirtschafts-, Struktur- und Arbeitsmarktpolitik soll auf die Sicherung und Schaffung neuer Erwerbsarbeitsplätze gerichtet werden. Wirtschaftliche Wettbewerbsfähigkeit soll verbessert werden. Wirtschaftsförderung soll verstärkt an der Zielrich-

tung eines Beitrages zur Beschäftigung orientiert werden. Die PDS setzt sich für den Schutz und die Förderung kleiner und mittlerer Unternehmen sowie von ExistenzgründerInnen ein und formuliert hierzu konkrete Vorstellungen: Ausbau der Beratungsförderung, wirksamere Absatzförderung und Marketingunterstützung, Förderung des beschleunigten Transfers von Forschungsergebnissen in Verfahren, Produkte und Existenzgründungen, Stärkung der Eigenkapitalbasis und erleichterten Zugang zu Risikokapital. Handwerker und Gewerbetreibende zielgenauer fördern. Weiterhin setzt man auf offene regionale Wirtschaftskreisläufe (regionale Wertschöpfungsketten und exportorientiert), auf die Unterstützung von Unternehmensnetzwerken sowie auf Synergieeffekte zwischen Kultur und Tourismus. Eine wichtige Rolle spielen der Anbau und die Verarbeitung nachwachsender Rohstoffe sowie Energieträger, der Ausbau der Ökoproduktion, die Veredelung und Vermarktung eigener landwirtschaftlicher Produkte, Vernetzung zwischen Kultureinrichtungen, Tourismusbranche und Kliniken des Landes. Anliegen der PDS-Wirtschaftspolitik sind weiterhin eine intensivere Förderung der strukturschwachen Grenzregion, eine Standortoffensive zur Neuansiedlung von innovativen Unternehmen, die weitere Entwicklung der maritimen Wirtschaft, der Bio- und Medizintechnologien, die IT-Branche, sowie Technologien der erneuerbaren Energien.⁴⁴

Zu den zentralen Leitvorstellungen der Wirtschaftspolitik innerhalb der PDS-Fraktion gehören weiterhin: Stärkere Koppelung der Wirtschaftsförderung an Strukturentwicklung; Unterstützung der Entwicklung des 3. Sektors als Aufgabe der Wirtschaftspolitik; stärkere Konzentration der Wirtschaftsförderung auf Innovations- und Technologieförderung; Wirtschaftspolitik soll stärker beschäftigungswirksam sein.

Insgesamt handelt es sich hierbei um schlüssige Leitorientierungen⁴⁵, in vielen Punkten mit jenen anderer Akteure übereinstimmend, in anderen Punkten PDS-spezifisch, bei denen allerdings noch ausgearbeitet werden muss, welche konkreten Handlungsschlussfolgerungen daran gebunden sein sollten. Von zentraler Bedeutung wäre auch hier die Beförderung von innovativen Personennetzwerken, mir denen der eine oder andere konkrete Fortschritt bei der praktischen Umsetzung der eigenen Leitvorstellungen realisiert werden könnte.

Wir wollen dies nochmals am Beispiel der *Innovations- und Technologieförderung* zeigen: Wenn es der PDS um eine stärkere Konzentration der Wirtschaftsförderung auf *Innovations- und Technologieförderung* geht, könnten sich in M-V folgende konkrete Schlussfolgerungen ergeben: So stellt sich für das Bio- und Medizin-Technologiezentrum Teterow konkret das Problem, qualifizierte Fachkräfte für die Erweiterung ihrer Produktion zu finden. Es müssen Absprachen befördert werden, die eine Kooperation zwischen Wirt-

44 Vgl. Für Arbeit und Lebensperspektiven in Mecklenburg-Vorpommern, Wahlprogramm der PDS M-V, 1.11.2001.

45 Diese grundsätzlich positive Bewertung der wirtschaftspolitischen Vorstellungen der PDS in M-V schließt nicht aus, dass es innerhalb der PDS-Aktivisten vereinzelt noch immer Schwankungen zwischen einer prinzipiellen Unterstützung für die Wirtschaft und insbesondere für kleine und mittlere Unternehmen einerseits und der Forderung nach einer stärkeren „Umlenkung“ von Wirtschaftsförderungsmitteln in „nichtprofitable Bereiche“ andererseits gibt., dass also der Grundsatz der Priorität der gewerblichen Investitionsförderung, wie wir ihn im Abschnitt 1.3 als Handlungsmaxime des Wirtschaftsministeriums dargestellt haben, unter Vorbehalt gestellt wird. Die konkrete politische Umsetzung der Leitorientierungen beinhaltet Spielräume. Seitens der Wirtschaftsakteure selbst werden daher die wirtschaftspolitischen Vorstellungen der PDS sehr aufmerksam und differenziert wahrgenommen. Die GA-Konditionen, die durch Bund und Länder gesetzt werden, ermöglichen zwar bestimmte GA-Finanzierungen im nicht-investiven Bereich, außerdem auch den Einsatz als „Verstärkungsmittel“ außerhalb des engeren Wirtschaftsbereiches. Für bestimmte Zwecke der Forschung und Entwicklung, von Beratungsleistungen, Arbeitnehmerschulungen, Humankapitalausstattung können GA-Mittel eingesetzt werden. EFRE-Mittel können ergänzend in den Bereichen Städtebau, Umwelt und Kultur eingesetzt werden, so wie dies in Sachsen-Anhalt gehandhabt wird. All diese Möglichkeiten sind jedoch jeweils durch bestimmte Konditionen begrenzt.

schaftsministerium, Arbeitsministerium und Arbeitsämtern in diesem Punkt ermöglichen. Ähnlich ist die Situation auch in anderen Hochtechnologiebereichen. Langfristig geplante Personalaus- und Weiterbildung und Sorge um Verbesserung der sozialen, kulturellen Infrastruktur rings um die Technologiezentren gehören deshalb zu den zentralen (und bisher unzureichend gelösten) Herausforderungen, wenn man in der Innovations- und Technologieförderung einen Schwerpunkt setzen will. Weiterhin gehören hierzu die Begleitung und Unterstützung der jungen Technologieunternehmen nicht nur bis zur Realisierung der ersten Investition bzw. bis zum Prototyp, sondern über Jahre hinweg bis zur Etablierung am Markt, zur Einführung von Serienproduktionen, Service und Vertrieb. Hierauf ist die Wirtschaftsförderung im Lande noch nicht eingestellt. Weiter: Obwohl derzeit in M-V nur 2-3% des Gesamtvolumens an Wirtschaftsförderungsmitteln speziell für Technologie- und Innovationsförderung eingesetzt werden, besteht hierin offenbar nicht das Hauptproblem – kein förderfähiger Antrag in diesem Bereich scheitert an mangelnden Fördermitteln. Neben der unmittelbaren Technologieförderung werden auch GA-Mittel (Infrastruktur; nicht Geräte – es sei denn, es handelt sich um am Markt agierende Unternehmen oder um Forschungsinstitute von Unternehmen) eingesetzt. Probleme bestehen aber darin, entsprechendes Risikokapital zu mobilisieren (für Hochtechnologiebereiche oft unentbehrlich). Banken sind hier ebenfalls zurückhaltender geworden; anders wäre es möglicherweise, wenn das Land Sonderprogramme für Hochtechnologieschwerpunkte aufbauen würde. Außerdem bedarf „konzertierter Aktionen“ von Ministerien, Kommunen und Wirtschaftsakteuren, um bei den Banken Risiko-Kapital zu mobilisieren. Dies sollte durch die Politik befördert werden. Welche Möglichkeiten bestehen seitens des Finanzministeriums, Wirtschaftsförderung zu unterstützen? Von Technologieunternehmen (wie auch anderen Wirtschaftsunternehmen) besteht dringender Bedarf an Steuererleichterungen, beispielweise durch Steuerrückstellungen für die Gewährleistung von Personalkosten in Technologieunternehmen. Weiter: Warum hat das Land bisher keinen Schwerpunkt zur Entwicklung eines weltmarktfähigen *Maritimen* Technologiezentrums gesetzt (aus der maritimen Wirtschaft selbst kommt diese Forderung)? Hierfür bestünden nicht zuletzt an der Fachhochschule Wismar (Schiffbau) Voraussetzungen, die aber entschieden erweitert werden müssten und zudem einer neuen Qualität der Kooperation zwischen Wirtschafts- und Hochschulförderung bedürften. Nicht zuletzt geht es um ein Wirtschaftsförderungsmanagement, das den meist kleinen Technologieunternehmen weitgehend die bürokratischen Aufgaben der Wirtschaftsförderung abnimmt, so dass diese die Möglichkeit erhalten, sich um ihre fachlichen Dinge zu kümmern. Diese Aufgabe („one-stop-service“ für Unternehmen) stellt sich generell für die Wirtschaftsförderung – man könnte aber im Bereich der Innovations- und Technologieförderung damit anfangen. Ein weitere Aufgabe könnte darin bestehen, die Landesregierung darin zu bestärken und zu unterstützen, dass sie in ihren Verhandlungen mit dem Bund dafür eintritt, die durch die GA vorgegebenen Fördergrenzen der Technologieförderung entschieden aufzustocken.

Um solche neuen Akzente der Innovations- und Technologieförderung zu setzen, könnten Vertreter von Parteien bzw. Parlamentsfraktionen – so auch aus der PDS – einen wichtigen Beitrag leisten, indem sie entsprechende Personennetzwerke unterstützen, die diese Vorstellungen voranbringen und indem letztlich auch die damit verbundenen institutionellen, rechtlichen und haushaltstechnischen Fragen vorangebracht werden. Dies würde dann ein Schritt von der proklamierten zur praktischen Unterstützung des Schwerpunktes Innovations- und Technologieförderung sein.

Ähnlich ist das bei den anderen proklamierten Schwerpunkten der PDS-Wirtschaftspolitik in M-V (ähnlich PDS in anderen Bundesländern). Nehmen wir als weiteres Beispiel eine engere *Verbindung von Wirtschafts- und Beschäftigungspolitik*: Der allgemeinen Forderung, Wirtschafts- und Beschäftigungspolitik besser miteinander zu verbinden, wird wohl kaum jemand widersprechen. Was dies aber konkret bedeutet, ist bisher durch die PDS M-V kaum ausgearbeitet worden – auch hier ähnlich anderer Bundesländer.

Wie bereits weiter oben dargelegt, lässt sich dieses Problem in der Praxis kaum dadurch lösen, dass an die Vergabe der Höchsthörsätze ein Prozentsatz (z.B. 15%) zusätzlich zu schaffender Arbeitsplätze geknüpft wird.⁴⁶ Im Extremfall könnten dadurch sogar kontraproduktive Entwicklungen entstehen, also z.B. notwen-

46 In Mecklenburg-Vorpommern bestand diese Regelung bereits vor der Bildung der Mitte-Links-Koalition. Nach dem Koalitionswechsel im Jahre 1998 von „Schwarz-Rot“ zu „Rot-Rot“ wurde jedoch zusätzlich bewirkt, dass bei Rationalisierungsinvestitionen „grundsätzlich“ 10% der Förderung reduziert werden sollen –

dige Investitionen im Hochtechnologiebereich blockiert werden. Was aber dann? Ein wichtiger Bereich besteht in der Verbesserung der Service-Leistungen für Existenzgründer: Begleitung und Beratung bis zur Etablierung am Markt; bessere Unterstützung beim Zugang zu Fördermitteln und bei deren bürokratischer Abwicklung; Unterstützung von Netzwerken, von Informationen über den Markt, von Präsentationen auf Ausstellungen und Messen. Notwendig ist die Arbeit an einem positiven Unternehmerbild in Schule, Hochschule und Gesellschaft. Teils gehen hier noch widersprüchliche Impulse in dieser Richtung von der PDS aus. Ein weiterer Bereich könnte in der Koppelung eines Teiles der Fachförderprogramme (Umwelt, Bau, Kultus, Denkmalschutz u.a.) an die Akquirierung von arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen bestehen, so wie dies in Sachsen-Anhalt versucht wird. Weiterhin könnte man anstreben, arbeitsmarktpolitisch geförderte Projekte nach einem Anschub durch Arbeitsmarktförderungsmittel zielstrebig im Laufe von zwei, drei Jahren auf den Markt zu orientieren, institutionell auf Wirtschaftsunternehmen umzustellen oder mit solchen zu koppeln, die dann Mittel der gewerblichen Investitionsförderung erhalten könnten. Umgekehrt ist nicht auszuschließen, gewerbliche Unternehmen, denen ihre Etablierung am Markt nicht gelingt, eine Umprofilierung auf gemeinwohlorientierte Einrichtungen (z.B. als e.V.) zu ermöglichen, die sich neben wirtschaftlichen Eigeneinnahmen auch auf die Unterstützung durch arbeitsmarktpolitische Instrumente gründen. Nicht zuletzt könnten in personalintensiven Wirtschaftsunternehmen die gewerbliche Investitionsförderung – so wie dies nach den Bestimmungen der GA derzeit möglich ist – die Personalkosten statt sachlichen Investitionskosten als Bemessungsgrundlage der Investitionsförderung herangezogen werden. Während dies bisher vor allem bei Call Centers angewandt wurde, hat diese Art der Förderung prinzipiell auch Bedeutung für viele Kleinunternehmen, darunter auch im Hochtechnologiebereich oder bei Software-Firmen (z.B. Personalförderung durch GA, Gerätenutzung durch Kooperation mit Hochschule).⁴⁷ Allerdings besteht auch darin kein „Königsweg“. Denn werden die Personalkosten als Bemessungsgrundlage der Förderung angenommen, besteht keine Kombinationsmöglichkeit der Personalkosten mehr mit ESF-Mitteln bzw. Arbeitsamt-Mitteln. Es muss also wiederum im Einzelfall geprüft werden, was günstiger ist. Günstige Kombinationsmöglichkeiten von Fördermitteln gibt es bei Infrastrukturmaßnahmen, die über die GA zu 80% gefördert werden. Prinzipiell können diese Förderungen kombiniert werden sowohl mit Arbeitsamtsmitteln auf dem Wege von Vergabe-ABM als auch mit Sonderbedarfs-Ergänzungszuweisungen (ab 2002 sind das u.a. die Mittel aus dem Investitionsfördergesetz). Diese Wege sind daher – wenn man die Verbindung von Wirtschaftsförderung und Beschäftigungseffekten voranbringen will – zu suchen.

Welche Wege hierbei im einzelnen auch immer eingeschlagen werden, ist es doch wichtig, der allgemeinen politischen Forderung konkrete Ideen und Taten folgen zu lassen, mit den Experten in- und außerhalb der Ministerien zu beraten, kurz: Diskussionspartner und Realisierungspartner zu finden, Realisierungsnetzwerke aufzubauen.

Gegenüber dem SPD-geführten Wirtschaftsministerium artikulierte die PDS-Fraktion M-V bislang Kooperation, Zustimmung und Unterstützung. Im Vordergrund steht gegenüber dem Wirtschaftsministerium das Interesse an Information über dessen Tätigkeit – zum Beispiel über die Einladung des Wirtschaftsministers in die PDS-Fraktion. Die Fachkompetenz des Wirtschaftsministeriums wird akzeptiert, respektiert und unterstützt. Zu wichtigen Einzelfragen, wie zum Beispiel bei der Schließung des Bahnbetriebswerkes Neustrelitz durch die Deutsche Bahn AG oder in der Frage der Aufhebung von Kapazitätsbeschränkungen bei den Werften, konsultiert und unterstützt die PDS-Fraktion Aktivitäten der Landesregierung resp. des Wirtschaftsministeriums. Zur Entwicklung in Vorpommern veranstaltete die Fraktion im April 2001 umfangreiche Diskussionsforen. Um die Bedeutung der Technologieförderung für die

mit der Begründung, dass die Investitionsförderung nicht dazu beigetragen soll, zusätzliche Arbeitsplätze zu vernichten. Das Wort „grundsätzlich“ erlaubt – vernünftiger Weise – konkrete Prüfungen im Einzelfall. In der Realität besteht der weitaus größte Teil der geförderten Investitionen aus Erweiterungsinvestitionen. Im Jahre 2000 bezogen sich beispielweise laut LFI-Tätigkeitsbericht bei der gewerblichen Investitionsförderung von 1.167 Mio. DM, die durch die Wirtschaftsförderung induziert wurden, 994 Mio. DM auf Erweiterungsinvestitionen und die Errichtung neuer Betriebsstätten. Das sind 85 Prozent.

47 Der lohnkostenbezogene Zuschuss wird in Mecklenburg-Vorpommern „grundsätzlich“ nur bei Errichtungsvorhaben gewährt und „grundsätzlich“ auf die Höhe der sachkapitalbezogenen Gesamtinvestitionen begrenzt.

Entwicklung des Landes zu unterstreichen, besuchte die PDS-Fraktion im November 2001 ein Technologie- und Gewerbezentrum und unterstützt den eingeschlagenen Weg der Technologieförderung im Lande. Nicht zuletzt steht die Fraktion hinter dem Willen der Landesregierung, Gesellschafteranteile für die Bildung der BioconValley GmbH zu erwerben, um damit die guten Ansätze auf dem Gebiet der Biotechnologie schneller befördern zu können.

Eine Schlüsselherausforderung für die weitere Wirtschaftsentwicklung in Mecklenburg-Vorpommern besteht in einer intensiveren und verbesserten Ansiedlungsmanagement. So wichtig die Entwicklung der endogenen Potenziale im Lande selbst ist, mangelt es in Mecklenburg-Vorpommern noch viel stärker als in den anderen beiden Vergleichsländern an externen Investitionen, von denen auch Impulse für die Regionalentwicklung ausgehen könnten. Die Gesellschaft für Wirtschaftsförderung mbH ist mit dieser Aufgabe zwar befasst, aber seitens der Wirtschaftsakteure wird seit langem darauf verwiesen, dass es hierfür noch stärkerer Unterstützung seitens des Landes bedarf – eine Herausforderung für die Politik, die sie offenbar zunehmend einzulösen gewillt ist, so mit der in Abschnitt 1.3 genannten Konzentration auf den Ausbau von fünf Großgewerbegebieten, der in Übereinstimmung mit der von der PDS im Wahlprogramm erhobenen Forderung einer „Standortoffensive zur Neuansiedlung von innovativen Unternehmen“ steht.

Weitere grundsätzliche Herausforderungen für die Politik in bezug auf die Wirtschaftsförderung müssen darin gesehen werden, die noch immer vorhandene Zersplitterung der Förderlandschaft einschließlich der damit befassten institutionellen Vielfalt zu überdenken, die Zugänge zu Wirtschaftsförderungsmitteln und anderen Fördermitteln zu vereinfachen, den Service für Fördermittelantragsteller zu verbessern.

Bisher ist die PDS-Fraktion gegenüber dem Wirtschaftsministerium kaum in einer Richtung initiativ geworden, *eigene konstruktive Akzente oder neue, praktikable Ideen* der Wirtschaftspolitik zu artikulieren, konkret zu untersetzen, hierfür innovative Netzwerke anzustreben. Eigene Akzente der PDS gegenüber der Tätigkeit des Wirtschaftsministeriums verbleiben vorerst auf dem Niveau allgemeiner politischer Vorstellungen, stehen zudem nicht konträr zu den Auffassungen der Landesregierung. Das trifft ähnlich auch auf die SPD zu. Ebenso wenig hat die CDU-Fraktion, abgesehen von scharfer Verbalkritik, substantiell andere Vorschläge zur Wirtschaftspolitik vorgelegt. Dies drückt insgesamt ein allgemeines Kompetenzgefälle zwischen Verwaltung und Politik aus, wie es allerdings für die Beziehungen zwischen Politik und Verwaltung auch anderswo in Deutschland nicht untypisch ist. Der parlamentarisch-politische Raum im Mecklenburg-Vorpommern hat auf die Schwerpunkte des Operationellen Programms oder auf die Anmeldung zu den Regionalen Förderprogrammen im Rahmen der GA bisher kaum direkten Einfluss genommen – im Unterschied beispielsweise zu Sachsen-Anhalt. Lediglich über die Haushaltsdebatten kommt es in bestimmtem Umfang zum Setzen eigener wirtschaftspolitischer Akzente der Parteien.

In *Sachsen* hat die PDS, vor allem über die Landtagsfraktion, neben verbal-polemischen Attacken, wie sie wohl für jede Oppositionspartei typisch sind, eine legitime und inhaltlich fundierte Oppositionspolitik entwickelt. Ansatzpunkt der Kritik sind die Schwerpunkte der Wirtschaftsförderung: Es würden zu viel Investitionen in Glas, Beton und Asphalt gefördert. Dies habe zwar einen Entwicklungsschub und zahlreiche Verbesserungen gebracht, jedoch mittlerweile auch Nachteile und Verschlechterungen von Lebensqualität, dramatische Überkapazitäten und Investitionsüberschüsse und vor allem strukturschwache, „abgehängte“ Regionen. Kritisiert wird der Mangel an komplexer Gestaltungsfähigkeit der Regierung, somit eine nor-

mative Handlungsorientierung in der Regierung, die die Regulierungsfähigkeiten des Marktes überhöht und auf diese Weise notwendige Gestaltungskonzepte für die Entwicklung von Regionen vernachlässigt. In diesem Sinne die Worte des PDS-Fraktionsvorsitzenden: „Komplexe, strategisch reflektierte Strukturpolitik war dieser Förderpolitik ein Fremdwort und ist es ihr bis heute. Es wurde investiert auf Teufel komm raus, es wurde gefördert auf Teufel komm raus.“⁴⁸ In der Tat hat sich die sächsische Staatsregierung von diesem harten Investitionskurs noch nicht verabschiedet, entstehen dadurch – gerade auch für die Kommunen – zum Teil äußerst problematische Situationen (siehe hierzu auch Kapitel 4). Jedoch haben wir bereits weiter oben dargelegt, dass hinsichtlich der inneren Regionalentwicklung in Sachsen gegenwärtig bemerkenswerte Veränderungen stattfinden. Folglich stellt sich für die Opposition im Landtag zunehmend die Herausforderung, in diesem Punkt differenzierter und konkreter zu argumentieren und sich vor allem in den Prozess der komplexen Regionalentwicklung durch die Unterstützung von Netzwerken selbst aktiv mit einzuschalten.

Dieser Herausforderung stellt sich die PDS seit längerem⁴⁹, was unter anderem an der Lausitz-Initiative deutlich wurde. Die PDS hatte mit ihrem Lausitz-Konzept wesentlichen Einfluss darauf, dass sich die Staatsregierung (gemeinsam mit der brandenburgischen Landesregierung) auf Kooperationsmechanismen im Hinblick auf die Entwicklung der Lausitz-Region verständigte.⁵⁰ Ähnlich große Beachtung schenkt die PDS der erzgebirgischen Region und den Grenzregionen (auch z.B. Neiß-Region) zu den östlichen Nachbarn.⁵¹

Die Grundlinien der oppositionellen Wirtschaftspolitik der PDS Sachsen richten sich auf eine strategische Verbindung von Wirtschafts- und Struktur- und Beschäftigungspolitik, um damit ein weiteres Auseinanderdriften von Regionen und sozialen Lebenslagen im Lande zu verhindern sowie hieraus neue Impulse für die Wirtschaftsentwicklung zu gewinnen. Im einzelnen bedeutet dies u.a. die Forderung nach einer Bündelung von Fördermaßnahmen, der Verknüpfung von Wirtschafts- und Arbeitsmarktförderung, vor allem zugunsten der kleinen und mittleren Unternehmen und nach regionalen Schwerpunkten. Regionale Netzwerke und Kooperationsverbände kleiner und mittlerer Unternehmen, branchen- oder regionsbezogene Kompe-

48 Vgl. 49. Landtagssitzung, 15. November 2001. Erwidern des PDS-Fraktionsvorsitzenden Prof. Dr. Peter Porsch auf die Regierungserklärung des Ministerpräsidenten zum Thema „Handlungsfreiheit für den Aufbau Ost“.

49 Einschränkung ist anzumerken, dass es in Sachsen bisher nicht gelang, parteiübergreifend auch mit der CDU solche regionalen Netzwerke zu unterstützen.

50 Mitglieder der PDS-Faktionen der Landtage Sachsens und Brandenburgs trafen sich das erste Mal bereits 1995/1996, um sich über Entwicklungsmöglichkeiten der Lausitz auszutauschen. Die Lausitz berührt beide Bundesländer. Eine länderübergreifende Kooperation hierzu gab es aber nicht. Seitens der Brandenburger Regierung bestand ein Strukturkonzept für die Lausitz (für den brandenburgischen Teil). Es gelang, Akteure vor Ort (beider Länder) in die Diskussion einzubinden, Organisationen zu gründen (Lausitzforum im Oktober 1997 mit ca. 100 Mitgliedern). Von Mitgliedern der PDS-Faktionen beider Länder wurde der Entwurf eines Leitbildes für die Lausitz konzipiert, danach mit Hunderten Akteuren vor Ort vielfach diskutiert, auf einem sächsisch-brandenburgischen Lausitz-Kongress im September 2000 mit großer Öffentlichkeitswirkung weiter debattiert. All dies war offenbar der entscheidende Anlass dafür, dass sich nunmehr auch die Staatsregierung Sachsens dieses Themas in Kooperation mit der Landesregierung Brandenburg annahm, auf diese Weise aber auch mit widersprüchlichen Effekten in die Bahnen symbolischer Politik und staatlicher Bürokratie gelangte. Eines der positiven Ergebnisse der Zuwendung des Freistaates zu dieser Region besteht darin, dass mit InnoLausitz das *einzigste* Projekt aus jenen über 100 Initiativen entstand, das beim InnoRegio-Wettbewerb *keinen* Förderzuschlag des Bundes erhalten konnte, in der Folge aber durch das Land gefördert wurde.

51 Die PDS tritt hier für einen „geschützten Wirtschaftsraum“ ein im Sinne von Sonderregelungen für die Grenzregionen zur Förderung grenzüberschreitender Wirtschaftskooperation.

tenzzentren, regionale Wirtschaftskreisläufe sollen mehr als bisher strategisch im Zentrum der Förderpolitik stehen. Ebenso sollte sich die Förderpolitik stärker auf industriennahe Forschung und auf eine geeignete Sonderförderung für die grenznahen Regionen konzentrieren. Vorgeschlagen wird ein „Aktionsbündnis Ost“ für Arbeit, Aufträge und Unternehmensgründung mit Präferenz für regionszugehörige Unternehmen, einschließlich deren Unterstützung für Handels- und Serviceleistungen in den MOE-Ländern. Dies alles sind Vorschläge bzw. Forderungen, die auf eine systematische Erschließung und Förderung der endogenen Potenziale der Wirtschaftsentwicklung zielen, die mit Regionalentwicklung und Lösung von Arbeitsmarkt- bzw. Sozialproblemen systematisch verbunden sind. Die PDS kritisiert in diesem Zusammenhang auch, dass in der Wirtschaftsförderung das Kriterium „Export“ bei weitem zu hoch angesiedelt sei, weil damit verbunden ist, dass kleine und mittlere Unternehmen, die allein *regional* verankert sind, in den ihren Förderchancen tendenziell benachteiligt sind.

Um die Förderpolitik des Landes besser beurteilen zu können, hat die Fraktion offizielle Anfragen an die Landesregierung und Anträge an den Landtag gestellt: so eine Große Anfrage zur Wirtschaftsförderungspolitik und insbesondere zur Wirtschaftsförderung Sachsen GmbH (Mai 2000)⁵² oder ein Antrag an den Landtag, er möge die Staatsregierung ersuchen, über die Schlussfolgerungen aus den Evaluierungen der EU-Strukturfonds zu berichten (November 2000).⁵³

Der *Regionalisierungsgedanke* spielt in der Sächsischen PDS – wie bereits an den Aktivitäten zur Lausitz deutlich wurde – eine besondere Rolle. Angeregt u.a. aus den Erfahrungen Nordrhein Westfalens und Schleswig-Holsteins im Umgang mit dem Strukturwandel altindustrieller Regionen setzt sich die PDS dafür ein, der Regionalentwicklung mehr Aufmerksamkeit zu widmen. Die regionalen Planungsverbände sollten aus ihrem Dornröschenschlaf herausgeholt, nicht nur im engeren Sinne Regionalplanung als staatliche Raumordnungsaufgabe, sondern tatsächliche *Regionalentwicklung* betreiben. Die PDS-Fraktion im Landtag hatte hierzu ein „Programm der Regionen“ erarbeitet und im Landtag eingebracht (Ablehnung durch CDU-Mehrheit), u.a. mit dem Vorschlag, einen Teil der Mittel der GA speziell für regionale Entwicklungsaufgaben zur Verfügung zu stellen (und damit die regional zur Verfügung stehenden Mittel erheblich aufzustocken) – ähnlich wie dies beispielweise in Sachsen-Anhalt angestrebt wird. Die Regionen (Planungsregionen) sollten nicht die Gelder verwalten – dies könne wie bisher bei den Banken bleiben – jedoch Prioritätenlisten setzen, die bei den Förderungen vorrangig zu berücksichtigen sind. In der Praxis ist dies in Sachsen bisher bestenfalls in Ansätzen der Fall, jedoch kein systematisch angestrebtes Ziel. Bislang behält sich die Staatsregierung letztendlich jede Einzelentscheidung bei Fördermaßnahmen vor. Die PDS forciert hier eine Politik, wie sie in westlichen Bundesländern seit längerem üblich ist (z.B. Euroregion um Aachen) und auch in Sachsen-Anhalt bewusst angestrebt wird.

Anders als in Mecklenburg-Vorpommern, wo es zunächst erst einmal gilt, regional verankerte „Kerne“ des Wirtschaftswachstums aufzubauen, sind in Sachsen solche „Kerne“ in den 90er Jahren entstanden – und zwar auf der Basis Jahrzehnte- und Jahrhunderte langer industrieller Traditionen. Das, was oft auch kritisch als „Leuchttürme“ bezeichnet wird⁵⁴, konnte an indus-

52 Sächsischer Landtag, DS 3/1843.

53 Sächsischer Landtag, DS 3/2984.

54 Hierzu zählen zum Beispiel die Ansiedlungen von AMD (Dresden), Siemens (heute Infineon, Dresden), VW (Mosel, Glauchau), Leipziger Messe und neuerdings auch die Etablierung von Biokompetenzzentren im Raum Leipzig-Dresden sowie die Ansiedlung von BMW bei Leipzig.

trielle, technische und wissenschaftliche Traditionen in den betreffenden Regionen anknüpfen. Für die PDS Sachsen steht deshalb in der Regionalentwicklung – im Unterschied zu Mecklenburg-Vorpommern – zurecht nicht die Forderung nach dem Aufbau von industriellen Kernen im Vordergrund, sondern die Frage einerseits danach, ob und wie „Leuchttürme“ mit der Entwicklung regionaler Wirtschaftskreisläufe besser verflochten werden können und andererseits danach, was mit den „Verliererregionen“ geschieht. Die Wirtschaftsförderung des Freistaates erscheint der PDS trotz der sichtbaren Kurskorrektur seit 1999 noch immer zu einseitig auf die Ansiedlung externer Unternehmen und auf die Exportfähigkeit der bestehenden Unternehmen gerichtet, zu wenig hingegen auf die Förderung und Entwicklung der endogenen regionalen Potenziale der kleinen und mittleren Unternehmen, darunter insbesondere auf die Nutzung der soziokulturellen Potenziale als der entscheidenden endogenen Variablen.

Es ist nur folgerichtig, dass sich die PDS mit besonderer Aufmerksamkeit dem InnoRegion-Wettbewerb der Bundesregierung annahm und neben den „Gewinnern“ auch intensiv der Begleitung jener Bewerber widmete, die keinen Förderungszuschlag erhalten konnten. Die PDS engagierte sich vor Ort für derartige Ziele der regionalen Entwicklung. Nicht zuletzt durch das Engagement der PDS für den Aufbau einer transparenten Fördermitteldatenbank (www.eu-foerderfibel.de) will sie ihr eigenes Wissenspotenzial zur Förderpolitik erweitern und mit anderen Wirtschaftsexperten diskussionsfähiger werden.

Zu den sozialwissenschaftlichen Positionen, die ein solches Herangehen stützen, gehört die Feststellung, dass Regionen zwar auch entwickelt werden können, *ohne* zunächst über eine eigene spezifische regionale Handlungsfähigkeit auszubilden (eben durch massive „Fremdinvestitionen“). Solange diese „Fremdinvestitionen“ jedoch im Sinne von „Leuchttürmen“ keine regionale Verankerung finden, bleiben sie ohne deutlichen positiven Einfluss auf die Regionalentwicklung. Vor allem für wirtschaftlich *unterentwickelte* Regionen bleibt indes die Erlangung *regionaler Handlungsfähigkeit* die *einzig*e Möglichkeit zur Entwicklung. Die Erlangung regionaler Handlungsfähigkeit hängt vom gesamten Institutionengefüge und insbesondere von der soziokulturellen Grundausstattung der Region ab, von der Art und Weise der Kooperation regionaler Akteure (auch „quer“ und „zwischen“ den formalen Institutionen), ist verbunden mit Reflexivität und Lernfähigkeit, von der Fähigkeit, evolutionäre Suchprozesse einzuleiten. Besonders für altindustrielle Regionen (wie Lausitz) „sind solche evolutionären Suchprozesse der zentrale Punkt, denn sie können weder ‚weiter machen wie bisher‘, noch können sie einfach ‚zum großen Sprung‘ ansetzen, sie müssen ihre Alternativen finden ausgehend vom bisherigen Pfad.“⁵⁵ Von Bedeutung ist dieses Herangehen jedoch nicht nur für die wenig entwickelten, sondern auch für die hochentwickelten Regionen Sachsens.

Die von der PDS Sachsen (hier insbesondere seitens der Landtagsfraktion) vorgetragenen Orientierungen zur Wirtschaftspolitik sind insoweit realistisch, da sie mit Erfahrungen in anderen Bundesländern und auch mit zahlreichen Orientierungen der europäischen Union übereinstimmen. Sie erfordern den Aufbau eines strategischen Managements zur Regionalentwicklung einschließlich der institutionellen Erweiterung der regionalen Planungskommissionen durch Beiräte bzw. Konsensgremien, die Schwerpunkte der Regionalentwicklung setzen. Sie erfordern weiterhin eine Neuorientierung der Schwerpunktsetzungen der Wirtschaftsförderungspolitik auf die Entwicklung regionaler endogener Potenziale und auf eine bessere

55 Vgl. Michael Thomas: Konzeptionelle Leitbegriffe zur Regionalisierung, Manuskript im Rahmen des DFG-Projektes „Regionale Akteurkonfigurationen und regionale Handlungsfähigkeit in Transformationsgesellschaften“, BISS e.V., 2001.

Verbindung mit Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik. Dies ist – in den oben genannten Grenzen – im Rahmen der Bestimmungen der GA und der Europäischen Strukturpolitik durchaus möglich, setzt aber die Ausarbeitung entsprechender Landes- bzw. Aktionsprogramme voraus, die die bestehenden Förderrichtlinien neu bündeln. Hierfür konkretere Vorschläge zu unterbreiten, hat die PDS bislang nicht gelöst, sieht darin auch eine „Bringpflicht“ der Ministerialverwaltung und eine Aufgabe für den weiteren Dialog im Lande.

In *Sachsen-Anhalt* hat die PDS-Fraktion des Landtages im Mai 2000 eigenständige wirtschaftspolitische Leitlinien herausgebracht⁵⁶, die im September 2001 ergänzt wurden.⁵⁷ Sie zielen auf die Stärkung der Wirtschaftskraft, im Lande, auf eine spürbare Verbesserung des Arbeitsplatzangebotes und auf eine nachhaltige Ökologische Entwicklung. Wirtschaftspolitik müsse als politische Aufgabe praktiziert werden, aktiv auf Wirtschaftsstruktur und Unternehmensentwicklung Einfluss nehmen. Sie müsse darüber hinaus mit anderen Politikbereichen gestaltend zusammenwirken, insbesondere mit Arbeitsmarktpolitik, Bildungspolitik, Hochschulpolitik, Wissenschafts- und Technologiepolitik, kommunale und regionale Entwicklung, Verkehrspolitik, Umweltpolitik. Umsteuern in der Wirtschaftspolitik bedeute insbesondere eine stärkere Orientierung auf die produktive Wertschöpfung, u.a. durch den Ausbau spezifischer wachstumsfähiger Branchen und innovativer Wachstumsfelder. Regionale wirtschaftliche Kreisläufe müssten neu aufgebaut werden. Es werden konkrete Schlussfolgerungen für die Fördermittelpraxis gezogen, so hinsichtlich einer besseren Anpassung unter dem Aspekt der Existenzsicherung, Konsolidierung und Marktunterstützung kleiner und mittlerer Unternehmen. Einzelprogramme sollten besser gebündelt und mit Förderprogrammen des Bundes und der EU kombiniert werden. Unternehmen mit zeitweiligen finanziellen Engpässen müsse schneller, wirksamer und unbürokratischer geholfen werden. Größere Aufmerksamkeit erfordere die Technologie- und Innovationsförderung. Politische Schwerpunkte der Infrastrukturförderung zielen u.a. auf den Übergang vom Straßen- zum Schientransport, bedarfsgerechten Straßenbau, Entwicklung des Wasserstraßennetzes und energiepolitische Vorschläge. Es gehe es um eine selbsttragende wirtschaftliche Entwicklung im Lande, die bisher noch nicht eingetreten ist. Deshalb müsse eine *aktive* Wirtschaftspolitik, als aktive Gestaltungspolitik betrieben werden. Wirtschaftsförderungsmittel müssten hierbei stärker auf das *produzierende Gewerbe* sowie auf *technologieorientierte Unternehmen* konzentriert werden. Dies sei die Voraussetzung, um erfolgreich regionale Kreisläufe zu entwickeln. Die Infrastrukturförderung soll *wirtschaftsnah* sein. In diesen Positionen stimmt die PDS sehr weitgehend mit den Interessenvertretern der Wirtschaft überein. Insgesamt gesehen, ist die Wirtschaftspolitik der PDS in Sachsen-Anhalt ausgeprägt wirtschaftsfreundlich⁵⁸ – was auch von Wirtschaftsakteuren im Lande trotz mancher konfliktärer Auffassungen akzeptiert wird⁵⁹ –, sie hat dennoch ein spezifisches „Gesicht“, das die Wirtschaftsentwicklung in den Kontext der gesamtgesellschaftli-

56 Vgl. Leitlinien der Wirtschaftspolitik der PDS in Sachsen-Anhalt, hrsg. von der Fraktion der PDS im Landtag von Sachsen-Anhalt, 15.06.2000.

57 Vgl. Aktualisierung der „Leitlinien der Wirtschaftspolitik der PDS in Sachsen-Anhalt“. Analyse und Maßnahmen für 2002, hrsg. von der Fraktion der PDS im Landtag von Sachsen-Anhalt (Wolfgang Süß/Thomas Pflüger), Magdeburg, 26.09.2001.

58 Das Image, das sich das Land mit dem Attribut „investitionsfreundlich“ anheftet, wird von der PDS voll und ganz mitgetragen.-

59 Dem kommt entgegen, dass die Arbeitgeberverbände in Sachsen-Anhalt zwar – ähnlich in anderen Bundesländern – gegen „ÖBS“ Stellung beziehen, aber sich offenkundig nicht der Einsicht verschließen, dass „weiche Standortfaktoren“ (wie sie auch mit gemeinwohlorientierten Fördermaßnahmen entwickelt werden könnten) für die Wirtschaft von großer Bedeutung sind.

chen Entwicklung des Landes und seiner Regionen stellt. Der Reproduktionszyklus wird im Denkansatz der PDS-Wirtschaftsexperten nicht nur auf Einkauf, Produktion und Verkauf reduziert, sondern zurecht weiter gefasst. Die PDS bzw. ihre Wirtschaftsexperten gehen davon aus, dass gegenüber der traditionellen Investitionsförderung, die nach wie vor wichtig bleibt, neue Akzente der Wirtschaftsförderung an Bedeutung gewinnen: die Verknüpfung mit Strukturpolitik und ihrer Regionalisierung, die Verknüpfung mit Wissenschaft, Forschung, Technologieentwicklung und anderen gesellschaftlichen Bereichen.

Als aktuelle Erfordernisse der Wirtschaftspolitik im Jahre 2002 werden insbesondere gesehen⁶⁰:

- die Unterstützung der ansässigen Unternehmen, insbesondere solche in zeitweiligen wirtschaftlichen Schwierigkeiten – und damit die Verhinderung von Betriebsschließungen bzw. Personalabbau;
- bessere Ergebnisse bei der Ansiedlung von neuen Unternehmen durch eine Neuorganisation der hierfür zuständigen Institutionen;
- die bevorzugte Gründung und Förderung technologieorientierter Unternehmen;
- die stärkere Ausrichtung der Wirtschaftsförderung auf Beschäftigungswirkungen;
- gezieltere Weiterbildung, um dem aufkommenden Fachkräftemangel zu begegnen.

Anders als in Mecklenburg-Vorpommern⁶¹ und in Sachsen⁶² hatte sich die PDS-Fraktion sowohl bei der Erarbeitung des Operationellen Programms als auch des regionalen Planes zur Umsetzung der GA in den letzten Jahren am Entstehungsdiskurs im Rahmen einer SPD-PDS-Arbeitsgruppe, im Wirtschaftsausschuss und in Projektgruppen beteiligt und entsprechend Einfluss genommen.⁶³ In der Wirtschaftspolitik gibt es keine grundsätzlichen Differenzen zu den Vorstellungen, die darüber in der SPD-Fraktion bestehen, darunter auch zu den Fragen der Regionalisierung, der Verknüpfung mit Struktur- und Beschäftigungspolitik, der ökologischen und Gender-Mainstreaming-Akzentuierung, der Bedeutung der Technologiepolitik, der besonderen Unterstützung für kleine und mittlere Unternehmen, des zielstrebigen Aufbaus von regionalen Wirtschaftskreisläufen mit überregionalen Exportchancen etc. Die Zusammenarbeit kleiner und mittlerer Unternehmen in regionalen Netzwerken müsse besser unterstützt werden (Unternehmenskooperation bei Kauf und Verkauf, Innovation, Qualifizierung, Ausbildung, Werbung auf ausländischen Märkten). Ein anderes prinzipielles Element der PDS-Wirtschaftspolitik besteht in der Verstärkung der (angewandten, produktionsnahen) *Forschungsförderung, Innovations- und Technologieförderung*. Wie dies im geschene soll, erschließt sich allerdings noch nicht so ohne weiteres; sind doch die bereits bestehenden Fördermechanismen gut ausgebildet und stellt sich eher das Problem, dass der Markt für zusätzliche Innovationsgründungen zu „dünn“ ist. Die Neugründungen im Bereich der Technologie- und Innovationszentren haben deshalb (und nicht wegen unzureichender Förderbedingungen) in den letzten Jahren nachgelassen.

60 Vgl. Aktualisierung der Leitlinien, ebenda.

61 Hier ging die Erarbeitung dieser zentralen wirtschaftspolitischen Dokumente – wie bereits oben erwähnt – weitgehend, mit Ausnahme der Haushaltsplanung – am parlamentarisch-politischen Raum vorbei.

62 Hier wurde die PDS auf Grund ihrer Oppositionsfunktion und der blockierenden Haltung der CDU gegenüber der PDS nicht in die Ausarbeitung der Dokumente für die EU-Strukturfonds bzw. der GA einbezogen.

63 Auch das Wirtschaftsministerium trat im Planungsprozess zum Operationellen Programm offensiv an andere Ministerien heran, band die Wirtschafts- und Sozialpartner sowie den Wirtschaftsausschuss im Parlament aktiv in den Diskussionsprozess ein.

Die Forderungen, die die PDS erhebt, sind somit eher als Handlungsbedarf zu verstehen, über den zwischen regierender SPD und tolerierender PDS keine prinzipiellen Meinungsverschiedenheiten bestehen. Ohne dass dies in offiziellen Statements zum Ausdruck kommt, scheint es allerdings so, dass die PDS Wirtschaftspolitik stärker als die SPD als eine aktive Gestaltungsaufgabe und nicht allein als die Schaffung günstiger Rahmenbedingungen für das Agieren der Wirtschaft versteht. Daraus resultieren auch eine Reihe konkreter Forderungen der PDS zur Verbesserung der Förderpolitik: Reduzierung und Vereinfachung der Förderprogramme des Landes; Ausschöpfung der Mittel „stille Beteiligung des Landes an Unternehmen bzw. Gewährleistung zinsloser Darlehen mit langen Laufzeiten auch im Kleinkreditbereich“, Synergieverbesserungen der institutionellen Struktur der Förderlandschaft (IIC⁶⁴, Landeswirtschaftsförderungsgesellschaft, Landesförderinstitut, kommunale Ämter für Wirtschaftsförderung; Zusammenschluss der Institutionen von Innovations- und Beteiligungsgesellschaft des Landes sowie der TGZ zu regionalen Zentren der Wirtschaftsentwicklung), Reorganisation der Mittelbeantragung, Mittelverwaltung und Entscheidungsbefugnis, Verbesserung der Transparenz der Fördermittel.

Da in Sachsen-Anhalt noch ein größerer Nachholbedarf als in Sachsen bei der Entwicklung von Industrie besteht, setzt die PDS – anders als jene in Sachsen – den Akzent der Wirtschaftsförderung eher auf Schwerpunktförderung, auf den zielstrebigem Ausbau entstehender und gewachsener industrieller Kerne, um hierum regionale Wirtschaftskreisläufe aufbauen zu können. Die Sinnhaftigkeit von A- und B-Fördergebieten wird nicht nur von Wirtschaftsakteuren, sondern auch von der PDS in Frage gestellt, ohne hieran allerdings auf Grund der GA-Bedingungen kurzfristig etwas ändern zu können. Sinnvoller erscheint die Konzentration von Fördermitteln um industrielle Kerne, um Cluster und auf die Schwerpunkte von Regionen. Ähnlich wie in Sachsen haben die bisherigen Großinvestitionen (z.B. Maschinenbau bzw. Windkraftanlagen in Magdeburg; Schienenfahrzeugbau Dessau; Chemieindustrie im „Chemiedreieck“ Bitterfeld etc.) an wirtschaftliche, wissenschaftlich-technische, soziokulturelle und personelle Voraussetzungen angeknüpft, die bereits in der DDR-Zeit bestanden. Sie waren an regionale Voraussetzungen gekoppelt und sind von Investoren und Land nicht einfach als „Türme in eine Wüste“ gesetzt worden. Der weitere Ausbau der Wirtschaftsstandorte und insbesondere der Neuansiedlung von Unternehmen – so die Position in der PDS –, hat nur eine Chance, wenn an die bestehenden Wirtschaftspotenziale angeknüpft werden kann. Ohne den Ausgleich zwischen den Regionen abzulehnen oder langfristig aus dem Auge zu verlieren, ist nach Meinung der PDS deshalb die Schwerpunktförderung zum Ausbau bestehender Cluster besonders wichtig. In den PDS-Positionen kommt dies noch deutlicher als in jenen der SPD zum Ausdruck. Die Rettung des Waggonbau-Standortes Halle-Ammendorf mit Einsatz des Bundes und der Landesregierung, aktiv unterstützt sowohl von der SPD wie auch von der PDS, war nicht nur eine Entscheidung für die Sicherung von Arbeitsplätzen, sondern auch für die Sicherung eines Produktionsstandortes. Die Maßgabe der Regierung, ungenutzte Flächen der Waggonbau-Firma Bombardier aufzukaufen, um sie für die Ansiedlung von Zuliefer- und Dienstleistungsgewerbe rings um den Produktionsstandort aufzubereiten, entspricht auch dem konzeptionellen Herangehen innerhalb der PDS: industrielle Kerne sichern, ausbauen und neu ansiedeln und gezielt mit regionalen Produktions- und Dienstleistungen vernetzen.

64 German Länder Industrial Investment Council GmbH – gemeinsame Gesellschaft des Bundes und der ost-deutschen Länder.

Wie auch in Mecklenburg-Vorpommern und Sachsen, steht eine *Regionalisierung* der Wirtschaftsförderung im Sinne des Setzens von Förderprioritäten durch die Regionen (insbesondere bei der Infrastrukturförderung) weit oben in den wirtschaftspolitischen Leitvorstellungen der PDS. Das Bemühen der Landesregierung um eine Regionalisierung der Wirtschaftsförderung wurde von der PDS von Anfang an unterstützt. Besonderen Einfluss nahm die PDS dabei auf die Initiierung der 5 Landesinitiativen zur Umsetzung der EU-Strukturfonds sowie auf deren Umsetzung in regionale Konzepte.

PDS-Haushaltspolitik

Eine Gesellschaft, die sich stetig wachsender Netto-Realeinkommen erfreut, die den finanziellen Umfang ihrer öffentlichen Leistungen immer weiter ausbauen kann, ist auf Grund des Auseinanderfallens von Produktivität, Wachstum und Konsum unter den heutigen Bedingungen nicht mehr möglich. Das hat zunächst erst einmal nichts mit Politik zu tun, sondern entspricht dem heutigen Entwicklungszustand moderner Gesellschaften in der postfordistischen Ära, dem schnell wachsenden technischen Fortschritt, dem ebenso schnell wachsenden Globalisierungsdruck. In den Nachkriegsjahrzehnten war das bestimmende Regulations- und Akkumulationsmodell – es wird zumeist als „fordistischer Regulationstyp“⁶⁵ bezeichnet – durch einen *Wachstumstyp* gekennzeichnet, der primär auf der Rückkopplung an *Konsumwachstum* beruhte. Produktivitätszuwachs und Einkommenszuwachs waren institutionell verkoppelt, sowohl bei den *Erwerbs-* als auch bei den *Transfereinnahmen* und eben auch bei den *Staatseinnahmen*. Dieser Regulationszusammenhang begann schon seit den 70er Jahren in der Alt-Bundesrepublik zu bröckeln, konnte in den 90er Jahren nur noch um den Preis zunehmender Staatsverschuldung mehr oder weniger aufrecht erhalten werden. Die damalige fordistische Regulationsweise, deren institutionelle Rahmenbedingungen zum Teil auch noch in der heutigen Zeit fortexistieren⁶⁶, beruhte auf der Zentralität industrieller Massen-Erwerbsarbeit. Mit dem Strukturwandel von einer Industrie- zu einer – wie auch immer bezeichneten – *postindustriellen* Gesellschaft hingen tendenziell *immer weniger* Einkommen an primären wirtschaftlichen Kreisläufen, immer mehr an sekundären, zumeist über staatliche Transfers vermittelt. *Produktivitätsgewinne* waren auf Grund des technischen Wandels und auch des zunehmenden Globalisierungsdrucks tendenziell nicht mehr in gleichem Maße mit *Wachstum* verbunden. Rationalisierungsinvestitionen gewannen tendenziell gegenüber Erweiterungsinvestitionen an Bedeutung. Löhne stiegen nicht mehr im gleichen Maße wie Produktivität. Reallöhne stiegen langsamer, neigen heute immer öfter zur Stagnation oder gar zum Rückgang. Ein ähnlicher Trend vollzieht sich bei den Steuereinnahmen des Staates. Aus diesen Gründen ist aber die angespannte Haushaltslage in Bund und Ländern kein Umstand, der nur zeitweise anhält und bei dem man mittelfristig auf Verbesserungen hoffen darf. Der Abbau der in den 90er Jahren „angesammelten“ Haushaltsverschuldungen ist zwar notwendig und möglich; eine daran anknüpfende Wiederbelebung extensiver Staatsein- und -ausgaben ist aber nicht zu erwarten. Es bedürfte einer alternativen Neuorientierung der Gesellschaft, um hier eine Veränderung zu erreichen. Sie würde aber auch nicht schlechthin auf *Mehreinnahmen* des Staates hinauslaufen können, eher auf deren sozial-ökologischen Umbau, die Erlangung anderer als über den Massenkonsum vermittelter Werteorientierungen sowie die Durchsetzung einer Politik des stärkeren sozialen Ausgleichs in der Gesellschaft.

65 Rainer Land: Reformpolitik in Zeiten der Depression. In: Berliner Debatte INITIAL, 4/5, 1999.

66 So z.B. mit der einseitigen Bindung sozialer Sicherungssysteme an die abhängige Erwerbsarbeit.

Die Politik der PDS in den ostdeutschen Ländern geht heute – realitätsbezogener als noch vor einigen Jahren – von den gegebenen Haushaltssituationen aus und entwickelt ihre politischen Vorstellungen zur Entwicklung des jeweiligen Landes auf dieser Grundlage. Dabei sind weder politische Positionen tragfähig – wie sie heute in den Ländern noch vorkommen –, die von einer einfachen *Umverteilung* der Mittel vom Wirtschaftsförderungs- zum Sozial- und Bildungsbereich ausgehen noch solche hinreichend, die sich auf die einfache *Verteidigung* der *Ausgabenhöhe* im Sozial- und Bildungsbereich oder auch im Kommunalbereich beschränken. In der praktischen Politik der PDS-Fraktionen der Länder gewinnt deshalb die Überlegung an Gewicht, *quer* (!) zu den Politikfeldbereichen den Hebel nach bestimmten Kriterien anzusetzen: a) unter dem Gesichtspunkt der *Nachhaltigkeit* und tatsächlichen *Wirkung* der Ausgaben; b) unter dem Gesichtspunkt der *sozialen Gerechtigkeit* bei den Ausgaben und deren komplexen Folgewirkungen. Eine solche Haushaltspolitik, fordert Modernisierungs- und Reformschritte in allen Politikfeldern heraus, deren Ausarbeitung durch die PDS in den Ländern in unterschiedlichem Maße vorangeschritten ist. Das Herantasten an solche tiefgreifenden gesellschaftlichen Reformprojekte setzt insbesondere *Verwaltungsreform*prozesse voraus, weil letztlich nur auf diese Weise die staatliche Subventionierung nach wirkungsorientierten Kriterien möglich sein wird. Während in der PDS der Länder vor einigen Jahren die Politik- und Reformvorstellungen oft noch unabhängig von den Haushaltsauswirkungen entwickelt wurden, bekennt sie sich heute zum Haushaltskonsolidierungskurs und gewinnt die Erkenntnis an Raum, dass nachhaltige Haushaltspolitik nicht *nur* (aber *auch*) Sparpolitik sein kann, dass sie vielmehr erfordert, mit der Haushaltslage *gekoppelte* (!) Reformkonzepte in allen Politikbereichen zu entwickeln. Hierin liegt letztlich die zentrale Herausforderung für die weitere Entwicklung der PDS-Haushaltspolitik. Offenbar liegt der Schlüssel für die tatsächliche Ausarbeitung einer solchen Politik in einer Neubestimmung des Verhältnisses von Staat und Gesellschaft sowie in der Suche nach neuen Kooperationsformen zwischen beiden Seiten (vgl. Kapitel 4). In diesem Zusammenhang geht es auch darum, Reformkonzepte zur *Vermögensbewirtschaftung* zu erarbeiten – ein bislang nur wenig „beackertes“ Politikfeld in den Ländern.

Chancenreich können nur Politikkonzepte sein, deren Haushaltsansätze auf einer umfassenden Reformstrategie beruhen und umgekehrt: deren Reformpolitik die Realitäten der Haushalte zugrunde liegen. Das gilt prinzipiell für alle politischen Kräfte, gleichwohl die *Inhalte* der Reformpolitiken natürlich zwischen ihnen sehr unterschiedlich bis gegensätzlich sind.

In den Ländern Mecklenburg-Vorpommern und Sachsen-Anhalt tragen die PDS-Fraktionen die jeweiligen Gesamtkonzepte der Haushaltskonsolidierung mit, darunter zum Teil auch damit verbundene schwierige Einschnitte. Sie setzen in den Debatten um die Haushaltsaufstellung eigene Akzente, die die SPD-Fraktionen bzw. SPD-Finanzminister in beiden Ländern berücksichtigen müssen. In beiden Ländern sind die daraus erwachsenden Kompromisse ein Ergebnis guter Zusammenarbeit und Politikfähigkeit zwischen den Fraktionen von SPD und PDS.

Die Haushaltsplanung für das Jahr 2002 stand in beiden Ländern unter dem Zeichen dramatisch sinkender Steuereinnahmen laut der Schätzung vom November 2001 – bedingt zum großen Teil durch die Steuerpolitik des Bundes. Die geplanten Ziele der Absenkung der Nettoverschuldung konnten nicht erreicht werden, sie wurden „gestreckt“. Erhebliche Einsparungen (z.B. 30 Mio. € in M-V) müssen zusätzlich über die Ministerien erbracht werden. In *Mecklenburg-Vorpommern* konnte die Kofinanzierung aller EU- und Bundesfördermittel dennoch gesichert werden; die Arbeitsmarktförderung und die kommunale Finanzausstattung konnten bewahrt werden, ebenso die Ausfinanzierung der Regionalschule. Die Landesinitiati-

ve Jugend- und Schulsozialarbeit wurde sogar aufgestockt, ebenso andere Mittel für Jugend- und Sozialarbeit. In *Sachsen-Anhalt* ist die Finanzlage des Landes noch schwieriger. Trotz erheblicher Mindereinnahmen konnten das Jugendfeststellenprogramm, die Jugendpauschale sowie eine Stabilität im Bildungshaushalt erhalten bleiben. Daneben war es für die PDS immer von höchster Priorität, die Kommunalfinanzierung auf dem notwendigen Niveau zu halten. Dieses Ziel konnte nicht erreicht werden (vgl. dazu auch Kapitel 4), wobei die PDS in den Verhandlungen mit der SPD weiter intensiv für einen verlässlichen Rahmen der Kommunalfinanzierung eintritt. Im Kinderbetreuungsbereich mussten geringfügige Senkungen der Landeszuschüsse hingenommen werden.

In den Ländern, in denen die PDS auf der Oppositionsbank sitzt, werden die Akzente ähnlich gesetzt, jedoch mit unterschiedlichem Konkretheitsgrad bei der Alternativfinanzierung. In *Sachsen* wurde – bisher noch einmalig für die PDS-Oppositionspolitik – ein kompletter Alternativentwurf der Eckzahlen des Haushaltes vorgelegt, der im Gesamtumfang der Ausgaben nicht über die Regierungsvorlage hinausgeht. Das Herausstechende bei der Arbeit an dem Dresdener PDS-Alternativhaushalt ist, dass nicht mehr nur *andere Akzente* bei der Mittelverteilung gesetzt worden sind, dass nicht mehr nur *schlechthin* der Kommunal-, Bildungs- und Sozialbereich verteidigt wird, sondern dass *ein innerer Zusammenhang zwischen Haushaltsvorschlägen und Reformvorschlägen* hergestellt worden ist, zumindest dass damit *begonnen* wurde. Hierbei stehen prinzipiell *alle* Bereiche auf dem Prüfstand, auch die Sozial- und Bildungsbereiche. So wurde der Vorschlag für eine Schulreform genau mit den Vorschlägen des Alternativhaushaltes abgestimmt und modifiziert, ähnlich beim Kommunalabgabengesetz bzw. beim PDS-Reformvorschlag über ein Gesetz zur Stärkung bürgerschaftlicher Selbstverwaltung, bei den Positionen zu Kitas u.a.m. Es fand also ein intensiver gemeinsamer Arbeitsprozess zwischen Haushaltsexperten und den Experten in den anderen Politikfeldern statt.

Die PDS steht an der Schwelle zu einer neuen Entwicklungsetappe, bei der sie sich nicht mehr auf eine einfache Verteidigung des Kommunal-, Bildungs-, Sozial- und Arbeitsförderungsreiches beschränken kann, sondern die Haushaltspolitik mit konkreten Reformvorschlägen in *allen* wesentlichen Politikbereichen verbinden muss – so in Sachsen und in Berlin, in Ansätzen aber auch in Mecklenburg-Vorpommern und in anderen Ländern. Diese Verbindung von Haushaltspolitik und Reformpolitik wird heute immer wichtiger.

Vor allem geht es *nicht* um eine einfache *Umschichtung* der Mittel, etwa von der Wirtschaftsförderung zum Sozial- und Bildungsbereich. Es geht vielmehr um die Frage, welche *Wirkungen* die staatlichen Subventionen entfalten, ob sie nachhaltige *Effekte, Wirkungen* zum Wohle des Landes und seiner Bürgerinnen und Bürger entwickeln oder nicht. In Sachsen schlug die PDS z.B. vor, die Deckelung von Abgaben laut Kommunalabgabenenlastungsgesetz aufzuheben, weil sie wettbewerbsverzerrend wirkt und die Kommunen nicht zum wirtschaftlichen Umgang mit ihren Ressourcen anregt. Die Orientierung bestand also darin, staatliche Subventionierungen nicht nach bürokratischen Maßstäben, sondern stärker nach motivationsfördernden Kriterien, nach *Wirkungskriterien* anzulegen. Eben solche Kriterien sind an die Arbeitsförderung, die Wirtschaftsförderung, an die Tätigkeit der öffentlichen Verwaltungen etc. anzulegen. Die politische Praxis der PDS ist hier zum Teil weiter als sie sich im Programmentwurf der PDS (I) oder in anderen konzeptionellen Verlautbarungen der PDS widerspiegelt. Es ist der Zwang der Realitäten selbst, der in die Richtung der Koppelung von Haushalts- und Reformpolitik führt. Die schlechte Alternative hierzu wäre mit dem Verlust der Handlungsfähigkeit der Länder verbunden.

2. Arbeit

2.1 Dauerbrenner Arbeitslosigkeit – Streitfeld der „großen Politik“

Im Jahre 2001 lagen die durchschnittlichen Arbeitslosenquoten in den neuen Bundesländern zwischen 16,5 und 20,9 Prozent, in den westlichen Bundesländern hingegen durchschnittlich um 7 bis 9 Prozent. Nach wie vor ist der Arbeitsmarkt in Deutschland zwischen Ost und West geteilt.

Tabelle 7: Jahresdurchschnittliche Arbeitslosenquote in ostdeutschen Flächenländern von 1998 bis 2001

	1998	1999	2000	2001
Brandenburg	18,8	18,7	18,4	18,8
Mecklenburg-Vorpommern	20,5	19,4	19,0	19,6
Sachsen	18,8	18,6	18,5	19,0
Sachsen-Anhalt	21,7	21,7	21,4	20,9
Thüringen	18,3	16,5	16,5	16,5

Quelle: Bundesanstalt für Arbeit (Arbeitslosenquote, bezogen auf abhängig Erwerbstätige)

Die freien Stellen machen in Ostdeutschland nur etwa zwischen 3 und 4% der Anzahl der arbeitslos gemeldeten aus (zum Vergleich: Bayern 25%, Baden Württemberg 27%). Der Anteil der Langzeitarbeitslosen an der Gesamtzahl der Arbeitslosen lag nach Angaben der Bundesanstalt für Arbeit im Jahresdurchschnitt 2001 in Brandenburg bei 36,1%, in Mecklenburg-Vorpommern bei 32,0%, in Sachsen bei 36,2%, in Sachsen-Anhalt bei 37,2% und in Thüringen bei 31,2%. Der Weg zur Lösung des Arbeitslosenproblems kann aus diesen Gründen nur begrenzt über eine „Aktivierung“ der Arbeitslosen funktionieren, sondern muss die aktive Förderung zur Schaffung von Arbeitsplätzen einschließen.

Insofern greift das Job-AQTIV-Gesetz (JAG)⁶⁷ insbesondere für Langzeitarbeitslose kaum. Das JAG richtet sich – in Übereinstimmung mit der Europäischen Beschäftigungsstrategie⁶⁸ – auf eine „aktivierende Arbeitsmarktpolitik“, also darauf, die Voraussetzungen bei den Beschäftigten zu verbessern, am Arbeitsmarkt mit seinen raschen Wandlungsprozessen bestehen zu können und für Arbeitslose die Voraussetzungen zu verbessern, möglichst rasch wieder Zugang zum Arbeitsmarkt zu finden. Aufgrund der schwachen Wirtschaftsentwicklung fehlen aber zukunftsfähige Arbeitsplätze in großem Umfang. In Ostdeutschland tritt dieses Phäno-

67 AQTIV steht für die Begriffe Aktivieren, Qualifizieren, Trainieren, Investieren und Vermitteln. Wesentliche Bestandteile des JAG sind Eingliederungsvereinbarung, Zuschüsse für Jobrotation in Verbindung mit Weiterbildung, Zuschüsse für Weiterbildungsstellen, Zuschüsse für Ausbildung und betriebliche Eingliederung benachteiligter Jugendlicher, Unterstützungsmaßnahmen für Frauen, Mütter sowie für die Weiterbildung älterer Arbeitnehmer.

68 Aus den beschäftigungspolitischen Orientierungen der Europäischen Union und vor allem aus deren finanzieller Unterstützung ergeben sich trotz ihrer für Ostdeutschland wenig adäquaten „aktivierenden Arbeitsmarktpolitik“ umfangreiche Möglichkeiten für die Finanzierung der Arbeitsmarktpolitik in den neuen Ländern. Im Kontakt Deutschlands mit der Europäischen Union bleibt es wichtig, die regionalen Spielräume bei der Verwendung dieser Mittel nicht weiter einzuengen, sondern zu erweitern. In der Praxis sind jedoch vor allem die von der EU auferlegten bürokratischen Hürden zur Verwendung der EU-Mittel eher größer als kleiner geworden.

men auf Grund der spezifischen Prozesse der deutschen Vereinigung in besonders gravierender Weise auf. Generell ist dies aber keine auf Ostdeutschland begrenzte und keine kurzfristige Erscheinung, sondern entspricht der veränderten weltwirtschaftlichen Lage und dem *intensiven* (statt *extensiven*) Erweiterungsmodus der Reproduktion, unter denen Arbeitsplätze in mindestens gleichem Maße ab- wie aufgebaut werden, sofern nicht ein Wachstum von mindestens zwei bis drei Prozent erreicht wird. Derartige Wachstumsprozesse sind aber heute schwer zu erreichen oder gar zu übertreffen. Es zeigt sich immer deutlicher: Der Markt allein kann das Arbeitslosenproblem unter den heutigen Bedingungen nicht mehr lösen. Daraus können sich verschiedene Schlussfolgerungen für die Politik ergeben, die kontrovers diskutiert werden, zum Teil auch in kombinierter Form auftreten:

- Die von Interessenvertretern der Wirtschaft und von neoliberalen Politikmodellen präferierten Wege gehen dahin, verstärkten Druck auf die Tarifstandards auszuüben, den Billiglohnsektor auszuweiten und Sozialstandards im Arbeitslosen-, Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfereich abzubauen. Durch die damit verbundenen Kostensenkungen für die Wirtschaft, verbunden mit einem größeren Druck auf Arbeitslose zur Annahme von Billigjobs, verspricht man eine Reduzierung des „Arbeitslosenheeres“.
- Die u.a. von den Gewerkschaften präferierten Wege zielen eher auf eine Reduzierung der Arbeitszeit, auf intelligente Arbeitszeit- und Tarifmodelle und stärkere Förderung der Teilzeitarbeit, die zur Erhaltung und Erweiterung von Jobs führen, ohne hierbei erreichte Standards wesentlich abzubauen.
- Die derzeit von der Bundesregierung erarbeiteten Konzeptionen und Modelle richten sich auf eine „Aktivierung“ der Arbeitslosen und Beschäftigten im Sinne ihres „Fit-Machens“ für den Markt, wofür die Hilfe des Staates (u.a. über Weiterbildung) angeboten wird. Sie richten sich weiterhin auf die staatliche Unterstützung von geringfügiger Beschäftigung („Kombilohn“ in Anlehnung an das „Mainzer Modell“⁶⁹) mit der widersprüchlichen Folge, dass damit nicht nur neue Arbeitsplätze entstehen, sondern auch bestehende Arbeitsplätze in ihren Lohnstandards herabgestuft werden könnten und dass zudem die voraussichtlichen Effekte für Langzeitarbeitslose gering blieben.⁷⁰
- Bezüglich einer Integration der Langzeitarbeitslosen kursieren derzeit zwei Denk- und Handlungsrichtungen in den Ländern: a) die Suche nach neuen Wegen für die Schaffung von öffentlich geförderten sozialversicherungspflichtigen Beschäftigungsverhältnissen – so in Mecklenburg-Vorpommern oder b) die Vermittlung von Arbeitsmaßnahmen im Sinne von „Bürgerarbeit“ (gegen geringfügige „Aufwandsentschädigung“) – so in Sachsen.
- Einflussreiche Wirtschaftsforschungsinstitute (!⁷¹) in Deutschland⁷² tendieren dazu, die Anspruchsdauer, Höhe und Konditionen von Arbeitslosenbezügen zu senken, Arbeitslo-

69 In der Praxis sind oft Eingliederungszuschüsse für Unternehmer attraktiver als die staatliche Unterstützung von Niedriglohnjobs, bei denen der Staat nur eine Teilentlastung von SV-Beiträgen finanziert.

70 Vgl. hierzu Gert G. Wagner (DIW Berlin): Kombilöhne und ihre Alternativen. In: Schweriner Zeitung, 16.01.2002.

71 Es ist schon bemerkenswert, dass die großen *Wirtschaftsforschungsinstitute* mit grundsätzlichen Reformforderungen zum Arbeitsmarkt an die Öffentlichkeit treten, während das wohl größte *Arbeitsmarktforschungsinstitut* (Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, IAB, Nürnberg) in den großen Reformdebatten bisher vergleichsweise wenig wahrnehmbar war.

72 Vgl. hierzu die Positionen der Präsidenten des Ifo-Instituts München, des Rheinisch-Westfälischen Wirtschaftsforschungsinstituts (RWI) in Essen, des Instituts für Weltwirtschaft (IfW) in Kiel, des Instituts für Wirtschaftsforschung Halle (IWH), des Hamburgischen Welt-Wirtschaft-Archiv (HWWA), des Deutschen Instituts für Wirtschaftsforschung (DIW) in Berlin, in: Der Tagesspiegel, 6.3.2002, S. 23.

senhilfe und Sozialhilfe zusammenzulegen (tendenziell auf Sozialhilfeniveau), Sozialhilfe für Arbeitsfähige, aber-unwillige abzusenken, auf diese Weise neue Jobs in einem Niedriglohnsektor frei zu machen, diesen ggf. staatlich zu bezuschussen, Tarifsysteme auf Rahmenorientierungen zu reduzieren, die Arbeitsmarktvermittlung teilweise oder ganz zu privatisieren.

Die vorherrschende Idee in diesen Debatten besteht darin, institutionelle Schranken für ein freies Wechselspiel von Angebot und Nachfrage auf dem Arbeitsmarkt abzubauen (gemeint sind damit auch bisherige Sozialversicherungsregeln, bisherige gesetzliche Sozialstandards usw.). Arbeitslosigkeit wird heute zu einseitig als „Marktproblem“, zu wenig als „Gesellschaftsproblem“ diskutiert – jedenfalls in der dominierenden Richtung. Als „Gesellschaftsproblem“ wären neben den (teilweise berechtigten⁷³) Flexibilisierungsforderungen auch ganz andere Fragen zu stellen: Kann der Markt überhaupt allein das Arbeitslosenproblem lösen? – Da das offensichtlich nicht oder nur mit starken sozialen Verwerfungen der Fall ist, bedarf es da nicht einer neuen Sichtweise auf den Stellenwert von Erwerbsarbeit in der Gesellschaft? Nach einer Alternative zum „vermarkteten Menschen“? Neu zu fragen wäre nach sozialer Grundsicherung, nach Neuverteilung der Arbeit in der Gesellschaft, nach der Reduzierung leistungsunabhängiger sozialer Polarisierungen, nach einem ökologischen Umbau der Gesellschaft, nach dem Stellenwert gemeinwohlorientierter Erwerbsarbeit, nach der Entwicklung eines „Dritten Sektors“ zwischen Staat und Markt.

Die Länder haben auf diese unterschiedlichen arbeitsmarktpolitischen Reformforderungen nur zum Teil Einfluss (über den Bundesrat), sind aber in hohem Maße mit den Folgen konfrontiert. Der größte Teil der arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen wird derzeit von der Bundesanstalt für Arbeit und somit von der Bundesebene getragen und inhaltlich bestimmt. Zum anderen gehen politische Einflüsse auf den Arbeitsmarkt nicht nur von der Arbeitsmarktpolitik, sondern in starkem Maße auch von der Wirtschaftspolitik und von der Haushaltspolitik des Bundes aus. Bei den Ländern ist es die Europäische Union (ESF-Fonds), die den größten Anteil der Landesmittel für arbeitsmarktpolitische Maßnahmen stellt und somit auch die Einsatzrichtungen dieser Mittel bestimmt. Die Arbeitsmarktpolitik der Länder ist also ein Mosaikstein in diesem Gesamtgeflecht, die auf Bewältigung der Arbeitsmarktprobleme einen nicht unwichtigen, aber bei weitem nicht den entscheidenden Einfluss ausüben kann.

2.2 Unterschiedliche Finanzierung der Arbeitsmarktpolitik in den Ländern

Gerade um die Landespolitik geht es uns aber in dieser Studie. Da die arbeitsmarktpolitischen Mittel der Länder überwiegend durch die Europäische Union finanziert werden, lohnt ein Blick in diese Richtung. Der Anteil des Schwerpunktes IV⁷⁴ der EU-Strukturprogramme (Förderung der Humanressourcen) speist sich aus dem ESF-Fonds. Der Anteil dieses Schwerpunktes IV am Gesamtumfang der EU-Strukturfonds ist in den einzelnen Ländern recht unterschiedlich. Er liegt in Brandenburg etwa bei 22% der EU-Strukturfondsmittel, in Mecklenburg-Vorpommern bei 23%, Sachsen 21%, Sachsen-Anhalt 20% und Thüringen sogar bei

73 So erscheint eine tiefgreifende Reform der Bundesanstalt für Arbeit nicht nur berechtigt, sondern auch dringlich.

74 Schwerpunkte der EU-Strukturfonds für die Ziel-1-Gebiete in Deutschland: I Wettbewerbsfähigkeit der gewerblichen Wirtschaft; II Infrastrukturmaßnahmen; III Schutz und Verbesserung der Umwelt; IV Förderung des Arbeitskräftepotenzials sowie der Chancengleichheit; V Ländliche Entwicklung und Fischerei.

28%.⁷⁵ Die unterschiedlichen Anteile ergeben sich aus den verschiedenen Situationen der Länder, sind aber auch Ergebnis der Verhandlungen mit den Ländern. Sie spiegeln somit auch die Schwerpunktsetzungen der Länder wider. So setzt zum Beispiel Mecklenburg-Vorpommern den größten Teil seiner EU-Strukturfondsmittel (ca. 30%) für die Entwicklung des ländlichen Raumes ein (EAGFL-Fonds), während in anderen ostdeutschen Bundesländern dieser Anteil zum Teil erheblich geringer ist (Brandenburg 23,1%, Sachsen 14,4%, Sachsen-Anhalt 21,6%, Thüringen 18,4%). Wie wir weiter oben dargestellt haben, haben die politischen Parteien bzw. Parlamentsfraktionen in den Ländern auf diese „Makrorelationen“ der Aufteilung der Strukturfondsmittel in sehr unterschiedlicher Weise teilgenommen oder auch nicht teilgenommen. Es sind also Zweifel angebracht, ob diese „Makrorelationen“ durch die politischen Mehrheitsverhältnisse in allen Ländern tatsächlich so gewollt sind oder ob sie den Parlamentariern in jedem Falle überhaupt bewusst sind. Eine Korrektur ist bestenfalls mit der „Zwischenevaluierung“ im Jahre 2003 möglich.

Tabelle 8: Aufteilung der EU-Strukturfonds 2000-2006 in den ostdeutschen Ländern (in Prozent)*

Fonds	Brandenburg	Mecklenburg-Vorpommern	Sachsen	Sachsen-Anhalt	Thüringen
EFRE	53,0	44,4	69,7	56,9	51,3
ESF	23,6	23,7	14,5	21,3	30,0
EAGFL	23,3	30,1	14,9	21,8	18,7

* Geringfügige Abweichungen aus der Summe der Fonds (Spaltensummen) zu 100% ergeben sich aus Rundungsfehlern, aus dem Zusatz von FIAF-Mitteln (Fischerei) sowie aus Mitteln der Technischen Hilfe.

Quelle: Zusammenstellung anhand der Operationellen Programme der Länder.

Folglich sind für die Länder derzeit auch die zur Verfügung stehenden ESF-Mittel pro potenziellem Leistungsempfänger unterschiedlich. Zu den potenziellen Leistungsempfängern zählen wir die sozialversicherungspflichtigen Beschäftigten, die Arbeitslosengeld- und Arbeitslosenhilfeempfänger, die Personen, die sich in aktiven beschäftigungspolitischen Maßnahmen der Arbeitsämter befinden (ABM, SAM, berufliche Weiterbildung).

Tabelle 9: ESF-Mittel in den neuen Bundesländern pro potenziellem Leistungsempfänger

	Brandenburg	Mecklenburg-Vorpommern	Sachsen	Sachsen-Anhalt	Thüringen
ESF-Mittel für 2000-2006 insgesamt, in Mio €*	701	582	1.043	686	823
Anzahl der potenziellen Leistungsempfänger:					
Sozialversicherungspflichtig Beschäftigte (Stand Dezember 2000)**	799.829	577.377	1.500.646	825.058	809.958
Anzahl der Arbeitslosen (Dez. 2001)**	231.552	167.415	402.061	254.925	194.579
Anzahl in aktiven arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen (Dez. 2001)**	47.359	42.378	70.849	62.670	49.724
Gesamtanzahl der potenziellen Leistungsempfänger aus ESF-Mitteln	1.078.740	787.170	1.973.556	1.142.653	1.054.261
ESF-Mittel pro potenziellem Leistungsempfänger (in €)	650	739	528	600	781

* Laut Gemeinschaftlichem Förderkonzept, Tabelle 47.

** Laut Bundesanstalt für Arbeit.

75 Vgl. Gemeinschaftliches Förderkonzept Ziel1 und Ziel-1-Übergangsuntersützung in Deutschland 2000-2006, Tabelle 47.

Bei den Berechnungen der voranstehenden Tabelle handelt es sich auf Grund zeitlicher Inkompatibilitäten um Näherungswerte. Dennoch ist die Tabelle von hohem Aussagewert. Thüringen und in etwas geringerem Maße auch Mecklenburg-Vorpommern haben die meisten ESF-Mittel pro potenziellen Leistungsempfängern eingestellt, Sachsen mit großem Abstand die wenigsten. Sachsen hat statt dessen seine Strukturfondsmittel weit mehr als die anderen Bundesländer auf den EFRE-Fonds (vor allem Wirtschaft, auch Umwelt) konzentriert.

Aus den ESF-Mitteln, die zur Finanzierung des Schwerpunktes IV der EU-Strukturpolitik (Humanressourcen) dienen, können bis zu 75% der Gesamtkosten der jeweiligen Maßnahmen finanziert werden; die restlichen 25% müssen durch andere öffentliche Mittel und Eigenmittel der Projektträger finanziert werden.

Sachsen ist das einzige der fünf neuen Länder, das seine ESF-Mittel, die ohnehin von vornherein relativ niedrig im Rahmen der Gesamtmittel der EU-Fonds sind, beinahe ausschließlich zur Arbeitsförderung am 1. Arbeitsmarkt einsetzt⁷⁶, hier vor allem für berufsbegleitende Qualifizierung bzw. berufliche Fortbildung, auch für Existenzgründungsförderungen (Überbrückungsbeihilfen oder auch ESF-mittel an Stelle eines Eingliederungszuschusses). Die anderen Länder setzten einen mehr oder minder großen Teil der ESF-Gelder auch für die Kofinanzierung von Maßnahmen am 2. Arbeitsmarkt ein, vor allem zur Kofinanzierung von SAM-Maßnahmen. In Mecklenburg-Vorpommern wurden im Jahre 2000 sämtliche Maßnahmen am 2. Arbeitsmarkt durch ESF-Mittel kofinanziert, was zu überproportionalen Ausgaben der ESF-Mittel in diesem Jahr (gemessen an den Zielvorgaben des Gesamtzeitraumes 2000-2006) führte. Die Folge waren zum Teil drastische Erfordernisse des „Umsteuerns“ seit dem Jahre 2001, also eines „Rückfahrens“ der ESF-Kofinanzierung für arbeitsmarktpolitische Maßnahmen im Lande.⁷⁷ Dies wurde – wie weiter unten dargestellt wird – mit der Erarbeitung eines neuen Arbeitsmarkt- und Strukturentwicklungsprogramms (ASP) verbunden, das u.a. eine transparente Trennung von ESF- und landeseigenen Finanzierungen vornimmt. Seit dem Jahre 2002 werden die ABM-Sachkostenfinanzierungen (nach § 266 SGB III) und die SAM-Ergänzungsfinanzierungen von Personalkosten (nach §§ 272ff. und 415 SGB III) haushaltstechnisch nicht mehr aus ESF-Mitteln kofinanziert (bei Neuanträgen bereits seit 2001 nicht mehr).

Eine weitere Frage besteht darin, inwieweit die Länder neben der ESF-Finanzierung eigene Landesmittel für die Arbeitsförderung in den Haushalt einstellen. Nach Analysen des PIW-Instituts macht der ESF-Teil der arbeitsmarktpolitischen Landesfinanzierungen in Brandenburg 82,6%, in Sachsen-Anhalt 67%, in Thüringen nur 51,3%, in Mecklenburg-Vorpommern 65,8% und in Sachsen 53,3% der Gesamtvolumen aus.⁷⁸ Die eigenen arbeitsmarktpolitischen Landesmittel bewegen sich demzufolge zwischen etwa 13% (Brandenburg) und 49% (Thüringen). Diese Zahlen sind nur grobe Anhaltspunkte, da in den Ländern in unterschiedlicher

76 Der Einsatz von ESF-Mitteln am zweiten Arbeitsmarkt wird als „Geldverschwendung“ betrachtet, die zudem wenig zukunftsorientiert sei.

77 Dieses „Rückfahren“ betrifft die Politikfelder (Maßnahmebereiche) A und B der ESF-Finanzierung, aus denen vor allem aktive Maßnahmen der Arbeitsbeschaffung kofinanziert werden können. Hier die Auflistung aller sechs ESF-Politikfelder bzw. Maßnahmebereiche: A: Aktive und präventive Arbeitsmarktpolitik; B: Gesellschaft ohne Ausgrenzung; C: Berufliche und allgemeine Bildung, lebensbegleitendes Lernen; D: Anpassungsfähigkeit und Unternehmergeist; E: Chancengleichheit von Frauen und Männern; F: Lokales Kapital für soziale Zwecke.

78 Vgl. Claudia Temps (PIW Progress-Institut für Wirtschaftsforschung GmbH, Bremen etc.): Arbeitsmarktpolitik der Länder in Ostdeutschland. Rostock, November 2001.

Weise ESF-Mittel neben dem Arbeitsressort auch über andere Ressorts eingesetzt werden. So werden die Ausgaben für berufliche Erstausbildung in Mecklenburg-Vorpommern unter Einsatz von ESF-Mitteln über das Wirtschaftsministerium getätigt. In Sachsen-Anhalt werden (ab Haushalt 2002) 60 Mio. DM für arbeitsmarktpolitische Kofinanzierungen in Ressorts außerhalb des Arbeits-/Sozialministeriums gestellt. Die landesseitige Finanzierung des Programms „Aktiv zur Rente“ erfolgt derzeit noch über Restbestände der Treuhandanstalt (Nachfolgeinstitution BVS)⁷⁹, so dass dieser Posten nicht haushaltswirksam wird.

Das PIW Progress-Institut für Wirtschaftsforschung hat die Haushaltsansätze der neuen Länder (ESF-Mittel plus landeseigene Mittel) ins Verhältnis zur Zahl der zivilen abhängigen Erwerbspersonen gesetzt und entsprechend gewichtet. Demnach hat Thüringen die höchsten Ausgaben pro abhängigen Erwerbspersonen unter den neuen Ländern, Sachsen die niedrigsten. Wenn Thüringen mit 100% angenommen wird, kommen Brandenburg auf 49%, Mecklenburg-Vorpommern auf 61%, Sachsen auf 47%, Sachsen-Anhalt auf 69% (alle Angaben bezogen auf das Jahr 2002).⁸⁰ Die Aufwendungen für arbeitsmarktpolitische Mittel sind also in den einzelnen Bundesländern höchst unterschiedlich. Die Differenzen hängen auch hier nur bedingt mit den politischen Konstellationen in den Ländern ab. So setzen Sachsen und Thüringen – beide CDU-regiert – in sehr unterschiedlichem Umfang finanzielle Mittel für arbeitsmarktpolitische Maßnahmen ein; Ebenso Sachsen-Anhalt und Brandenburg – beide SPD-regiert (Brandenburg in Koalition mit CDU).

Der im Vergleich zu den anderen neuen Ländern geringste Einsatz arbeitsmarktpolitischer Mittel im Freistaat Sachsen wird dort regierungsseitig nicht als Manko dargestellt, sondern als Erfolg. Mit weniger Aufwand bei den Ausgaben zur Arbeitsmarktpolitik werde insgesamt ein höheres Niveau an Erwerbstätigen als in den anderen Ländern erreicht. Dieses in den Interviews mehrfach gehörte Argument hält allerdings den Fakten nicht Stand, wie die nachfolgende Tabelle zeigt. Demnach hat Sachsen sogar einen niedrigeren Anteil der Erwerbstätigen an der Gesamtbevölkerung als Mecklenburg-Vorpommern.

Tabelle 10: Anteil der Erwerbstätigen an der Bevölkerung in Prozent

	Brandenburg	Mecklenburg-Vorpommern	Sachsen	Sachsen-Anhalt	Thüringen
Anzahl der Erwerbstätigen (Stand: Mai 2000) in Tsd.	1.145	780	1.908	1.064	1.095
EW-Zahl am 31.12.1999 in Tsd.	2.601	1.789	4.460	2.649	2.449
Anteil der Erwerbstätigen an der Bevölkerung in Prozent	44,02	43,60	42,78	40,17	44,71

Zahlen der Erwerbstätigen und der Bevölkerung nach Angaben des Statistischen Bundesamtes.

79 Auch das Programm Altersteilzeit für Ältere und Eingliederungszuschüsse für Ältere werden über diesen Fonds finanziert.

80 Berechnet nach Temps, a.a.O.

2.3 Landesarbeitsämter und Landespolitiken

Landesarbeitsämter und SGB-III-Förderungen

Die Bundesanstalt für Arbeit leistet über ihre Landesarbeitsämter und Arbeitsamt-Dienststellen mit großem Abstand den größten Beitrag zur Finanzierung arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen. Im Jahre 2001 wurden im Haushalt der Bundesanstalt u.a. 7,4 Mrd. DM für ABM-Maßnahmen, 3 Mrd. DM für SAM-Maßnahmen, 2 Mrd. DM für das Sofortprogramm gegen Jugendarbeitslosigkeit und 5 Mrd. DM für Maßnahmekosten eingestellt.

Über aktive Maßnahmen der Arbeitsbeschaffung und der beruflichen (Vollzeit-)Weiterbildung werden in den Bundesländern durch die Arbeitsämter in unterschiedlichem Umfang Entlastungsmaßnahmen des Arbeitsmarktes befördert. Hierüber gibt die folgende Tabelle Auskunft:

Tabelle 11: Anteil der Personen in aktiven arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen der Arbeitsämter am Arbeitslosenpotenzial, Stand: Ende Dezember 2001*

Bundesland	ABM	SAM	FbW	Summe Spalten 2, 3, 4 (aktive arbeitsmarktpolitische Maßnahmen)	Arbeitslose	Summe Spalten 5 und 6 (Arbeitslosenpotenzial)	Anteil der aktiven arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen am Arbeitslosenpotenzial
BB	13.781	11.526	22.052	47.359	231.552	278.911	17,0%
M-V	14.656	8.739	18.983	42.378	167.415	209.793	20,2%
Sachs	29.254	12.124	29.471	70.849	402.061	472.910	15,0%
S-A	17.729	16.276	28.665	62.670	254.925	317.595	19,7%
Thür	13.559	14.877	21.288	49.724	194.579	244.303	20,4%

* ABM: Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen; SAM: Strukturanpassungsmaßnahmen; FbW: Maßnahmen der beruflichen Fortbildung/Weiterbildung.

Quelle: Zusammengestellt und berechnet nach Angaben der Bundesanstalt für Arbeit.

Bezogen auf das Arbeitslosenpotenzial in den Ländern hatte im Dezember 2001 nach der voranstehenden Tabelle der Freistaat Sachsen mit Abstand die relativ wenigsten aktiven arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen (15,0%), Thüringen hatte relativ die meisten (20,4%). Beide Länder haben eine CDU-Regierung, woraus sich ergibt, dass der Umfang der aktiven arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen nicht in erster Linie mit der Regierungsform zusammenhängen muss. Schaut man sich einzelne der genannten Maßnahmebereiche differenzierter an, dann ergibt sich folgendes Bild:

Tabelle 12: Anteil (in Prozent) der Personen in ABM-, SAM- und FbW-Maßnahmen der Arbeitsämter am Arbeitslosenpotenzial, Stand: Ende Dezember 2001

Bundesland	Anteil ABM	Anteil SAM	Anteil FbW
BB	4,9	4,1	7,9
M-V	7,0	4,2	9,0
Sachs	6,2	2,6	6,2
S-A	5,6	5,1	9,0
Thür	5,6	6,1	8,7

Quelle und Berechnungsgrundlage: vergleiche Tabelle 11.

Wollte man diese Zahlen werten, fällt zunächst auf, dass *Sachsen* relativ die wenigsten SAM- und FbW-Maßnahmen unter den ostdeutschen Bundesländern durchführt, während es bei den ABM-Maßnahmen im Mittelfeld liegt. Hier besteht eine Diskrepanz zu den politischen Verlautbarungen, nach denen gerade ABM-Maßnahmen wenig arbeitsmarktpolitischen Nutzen bringen würden (weniger als SAM oder gar FbW).⁸¹ Sachsen lenkt vergleichsweise wenig Mittel der Bundesanstalt in aktive Maßnahmen für Arbeitslose – und dies selbst bei der beruflichen Weiterbildung von Arbeitslosen, die bekanntlich für die Re-Integration von Arbeitslosen eine Schlüsselbedeutung hat. Stellt man dies in Zusammenhang damit, dass Sachsen – wie weiter oben festgestellt – vergleichsweise den geringsten Anteil seiner Strukturfondsmittel für den EU-Schwerpunkt 4 (Humanressourcen; ESF-Mittel) ausgibt, liegt die Schlussfolgerung nahe, dass Sachsen insgesamt – bezogen auf potenzielle Leistungsempfänger und Arbeitslosenpotenzial – vergleichsweise weniger Mittel in seine Arbeitsmarktpolitik investiert als die anderen ostdeutschen Bundesländer. Dies wiederum resultiert nicht daraus, dass es in Sachsen vergleichsweise weniger Arbeitslose gäbe als in den anderen Bundesländern, sondern aus der vorherrschenden Auffassung, dass die Arbeitsmarktpolitik der Wirtschaftspolitik untergeordnet sei. Weiterhin fällt auf, dass Thüringen – ebenso ein CDU-geführtes Land – bei allen Punkten der aktiven arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen und insbesondere bei SAM-Maßnahmen relativ im Mittelfeld oder vorn liegt. Sachsen-Anhalt konzentriert sehr viele Mittel in Maßnahmen der beruflichen Weiterbildung – ebenso auch Mecklenburg-Vorpommern (hier spielen aber auch ABM eine größere Rolle). Insgesamt widersprechen diese Zahlen bestimmten Klischees, nach denen die aktiven arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen in CDU-geführten Ländern eher zur beruflichen Weiterbildung neigen würden und in SPD/PDS-geführten Ländern eher zu traditionellen ABM-Maßnahmen. Die Wirklichkeit ist viel differenzierter. Bei all dem ist natürlich zu berücksichtigen, dass diese Zahlen der von den Landesarbeitsämtern vergebenen Maßnahmen nicht direkt die Politik der Länder selbst widerspiegeln.

Im folgenden greifen wir einige Akzente der Haushaltsplanungen der Landesarbeitsämter für das Jahr 2001 im Vergleich der drei Untersuchungsländer herausgreifen. Zugrund liegen die Planungen aus den Kapiteln 2 („Eingliederungstitel“, darunter ABM) und 3 (darunter SAM). In Sachsen stimmt der Zuständigkeitsbereich des Landesarbeitsamtes (LAA) mit jenem des Freistaates territorial überein, in Mecklenburg-Vorpommern ist das LAA Nord zuständig (daneben auch für Hamburg und Schleswig-Holstein), in Sachsen-Anhalt das LAA Sachsen-Anhalt/Thüringen. Die grundlegenden Rahmenorientierungen und Schwerpunktsetzungen der Landesarbeitsämter werden im Rahmen der Rechtsordnung einerseits durch die Bundesanstalt für Arbeit festgelegt, jedoch über die Verwaltungsausschüsse der Landesarbeitsämter entsprechend der konkreten Situation der Arbeitsamt-Bereiche (Dienststellen) konkretisiert. Die Dienststellen selbst verfügen im Rahmen des geltenden Selbstverwaltungsmodells über erhebliche Rechte zur Setzung eigener Akzente.

Seit dem Jahre 1999 gingen die von den Arbeitsämtern zur Verfügung gestellten aktiven arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen rasant zurück. Die folgende Tabelle zeigt diesen Rückgang im Vergleich der ostdeutschen Flächenländer einschließlich des Jahres 2001:

81 Die Vergleiche von „Eingliederungsquoten“ müssen allerdings kritisch gesehen werden: Weiterbildungsmaßnahmen macht in der Tendenz weniger Sinn für Ältere als für Jüngere. Umgekehrt ist es bei ABM- und SAM-Maßnahmen. Deshalb kann man die Eingliederungsquoten eigentlich nicht seriös vergleichen, um daraus etwa die Schlussfolgerung zu ziehen, dass die Weiterbildungsmaßnahmen sinnvoller als ABM-Maßnahmen seien.

Tabelle 13: Rückgang der Teilnehmerzahlen in aktiven arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen in den ostdeutschen Flächenländern von 1998 bis 2001 (Angaben jahresdurchschnittlich)

	Beschäftigte in ABM				Beschäftigte in SAM				Teilnehmer in FbW				zusammen			
	1998	1999	2000	2001	1998	1999	2000	2001	1998	1999	2000	2001	1998	1999	2000	2001
BB	20.851	22.447	16.699	13.944	28.626	32.173	18.732	11.571	26.972	23.439	23.076	23.292	76.449	78.059	58.507	48.807
M-V	25.567	28.133	25.621	18.463	19.579	23.395	12.660	8.702	16.609	17.316	17.785	17.714	61.755	68.844	56.066	44.879
Sa	43.678	48.698	46.413	38.547	42.962	45.874	21.953	12.457	38.797	36.191	35.392	33.706	125.436	130.764	103.758	84.710
S-A	27.438	30.274	25.863	20.973	28.581	29.108	15.541	13.463	34.414	32.830	31.362	29.347	90.433	92.212	72.766	63.783
Thü	26.389	29.517	22.879	17.659	34.088	40.602	24.044	16.606	25.888	24.816	22.846	21.968	86.365	94.935	69.769	56.233

Quelle: zusammengestellt nach Angaben der Bundesanstalt für Arbeit

Für *Mecklenburg-Vorpommern* ist das Landesarbeitsamt (LAA) Nord zuständig. In Mecklenburg-Vorpommern gab es im Jahre 2001 einen drastischen Rückgang an ABM- und SAM-Maßnahmen, während der Anteil der Maßnahmen beruflicher Weiterbildung annähernd stabil blieb. Die durchschnittliche Zahl der ABM-Stellen betrug im Jahre 1999 28.133, im Jahre 2000 25.621, im Jahre 2001 18.463 und sinkt im Jahre 2002 voraussichtlich weiter auf ca. 14.000. Die absinkende Tendenz widerspiegelt sich auch in sinkenden Ausgaben für ABM seitens des LAA (1999: 875,9 Mio. DM, 2000: 837,3 Mio. DM, 2001: 607,7 Mio. DM). Bei SAM-Maßnahmen hängt die abfallende Tendenz auch mit der Absenkung der Fördersätze für SAM-OfW-Maßnahmen zusammen (siehe nachfolgenden Text zu Sachsen). Dennoch sind die Ausgleichfunktionen von ABM, SAM sowie FbW insgesamt noch höher als in den anderen Bundesländern. Würden Maßnahmen wie ABM, SAM und berufliche Weiterbildung, die durch die Arbeitsämter gefördert werden, wegfallen, stiege die Erwerbslosenquote in Mecklenburg-Vorpommern um ca. 4,3 Prozentpunkte (im Vorjahr noch um 5,6 Prozentpunkte).⁸² Ähnlich ist die Situation in den anderen Bundesländern.

In *Sachsen* ist der Rückgang von SAM und beruflicher Weiterbildung⁸³ noch dramatischer als in Mecklenburg-Vorpommern. Bei ABM ist der Rückgang ohnehin sehr stark. Mehr als die Hälfte der SAM-Beschäftigten in Sachsen werden über Lohnkostenzuschüsse für Wirtschaftsunternehmen (SAM OfW) gefördert.⁸⁴ Diese Art der SAM-Förderung, die es nur im Osten Deutschlands gibt, ist faktisch eine Förderung für den ersten Arbeitsmarkt und insoweit konform mit den vorherrschenden ordnungspolitischen Vorstellungen in Sachsen. Der Rückgang bei SAM gegenüber dem Vorjahr ist jedoch fast ausschließlich auf den Rückgang bei diesen SAM OfW zurückzuführen.⁸⁵ Bei den Maßnahmen zur beruflichen Weiterbildung gibt es in Sachsen bereits seit Mitte der neunziger Jahre und bei den ABM- sowie SAM-Maßnahmen seit 1999 einen steilen Prozess des Rückbaus. Dies zeigt die Tabelle 14.

82 Vgl. Presseinformation der BA für Arbeit, LAA Nord, Kiel, 6.11.2001.

83 Dennoch sind die Haushaltsmittel der Arbeitsämter Sachsens, die für berufliche Weiterbildung eingesetzt werden, gegenüber dem Vorjahreszeitraum gestiegen. Dies hängt mit der Kostenerhöhung für berufliche Weiterbildungsmaßnahmen zusammen.

84 Bei SAM-OfW zahlen die Arbeitsämter 1.350 DM (vor einigen Jahren noch 2.100 DM) für 1 Jahr. Die Unternehmen haben eine Nachbeschäftigungspflicht von 12 Monaten und müssen sich auf zielgruppenorientierte Kriterien einstellen. Aus diesen Gründen ist SAM-OfW heute für Unternehmen weniger interessant als andere Zuschüsse.

85 Vgl. Presseinformation der BA für Arbeit, LAA Sachsen, 6.11.2001.

Oberste Priorität erhalten statt dessen die Bedürfnisse der Arbeitsförderung direkt am Markt, danach die Fortbildung als Vorbereitung auf den ersten Arbeitsmarkt. Die Tendenzen der Arbeitsamt-Förderung gehen dahin, Zuschüsse für den ersten Arbeitsmarkt und die Förderung der beruflichen Weiterbildung weiter zu steigern (Kostenexplosion bei beruflicher Weiterbildung), ähnlich auch die freien Förderungen (§ 10 SGB III) zu steigern (z.Z. in Sachsen ca. 6,5%, maximal 10% der Eingliederungstitel möglich), während die ABM-Mittel offenbar weiter fallen.

Tabelle 14: Arbeitnehmer in ABM, SAM und FbW im Freistaat Sachsen von 1995-2001

Jahr	Arbeitnehmer in ABM	Arbeitnehmer in Maßnahmen nach § 249h AFG bzw. in SAM	Teilnehmerbestand berufliche Weiterbildung
1995	53.776	26.743	75.576
1996	53.652	18.232	66.026
1997	43.982	17.156	51.847
1998	43.678	42.962	38.797
1999	48.698	45.874	36.191
2000	46.413	21.953	35.392
2001	38.547	12.457	33.706

Quelle: Material LAA Sachsen sowie nach Angaben der BA für Arbeit

In *Sachsen-Anhalt* stellte die Bundesanstalt für Arbeit im Jahre 2001 insgesamt ca. 3,7 Mrd. DM für aktive Arbeitsmarktförderung zur Verfügung. Bei der Entscheidung über den konkreten Mitteleinsatz haben die örtlichen Arbeitsämter erhebliche Spielräume. Im Gesamtetat der Eingliederungstitel⁸⁶ des Landesarbeitsamtes Sachsen-Anhalt/Thüringen – bezogen auf Sachsen-Anhalt – machten nach Angaben des LAA die Maßnahmen zur Förderung der beruflichen Weiterbildung mit ca. 41% den größten Anteil an den Eingliederungstiteln aus, gefolgt von ABM (ca. 32%), Eingliederungszuschüssen (ca. 7%) und der sogenannten „freien Förderung“ (ca. 6%). Die Ausgabenstruktur der Arbeitsämter – so auch in Sachsen-Anhalt – hat sich jedoch im Jahre 2001 deutlich zuungunsten der Maßnahmen für ABM, SAM und beruflicher Weiterbildung⁸⁷, zugunsten insbesondere der Eingliederungszuschüsse und teilweise auch der Zielgruppenförderung (ältere Arbeitnehmer über 55 Jahre, Jugendliche) verschoben. Bemerkenswert ist, dass sich der Präsident des Landesarbeitsamtes für eine „Rosskur“ des Arbeitsmarktes ausgesprochen hat.⁸⁸ ABM, SAM und auch Lohnkostenzuschüsse seien „für viele eine Fass ohne Boden geworden“.⁸⁹ ABM-Maßnahmen sollten weiter zurückgeführt und die Hilfen am ersten Arbeitsmarkt verstärkt werden. Auch berufliche Weiterbildung müsse sich mehr am Bedarf der Wirtschaft orientieren.⁹⁰ Mitnahmeeffekten, Anspruchsdenken auf sozialpolitische Leistungen und liebgewordenen Gewohnheiten müsste stärker entgegengetreten werden, Mobilitätsbereit-

86 Bei den „Eingliederungstiteln“ (Kapitel 2 der Haushaltsplanung) sind SAM-Maßnahmen nicht mit enthalten. Diese sind in Kapitel 3 der Haushaltsplanung der Landesarbeitsämter.

87 Wie auch in anderen Bundesländern, steigen die Kosten für Weiterbildungs-/Fortbildungsmaßnahmen einerseits, sinken aber die Teilnehmerzahlen dieser von den Arbeitsämtern geförderten Maßnahmen andererseits.

88 Vgl. Mitteldeutsche Zeitung, 15.08.2001.

89 Bei ABM-Maßnahmen hat das Land Sachsen-Anhalt im Vergleich zu anderen ostdeutschen Bundesländern (Thüringen, Mecklenburg-Vorpommern) einen relativ hohen Anteil von „Vergabe-ABM“. Er liegt bei 12-15 Prozent – ähnlich auch in Sachsen). Vergabe-ABM sind für Kommunen teurer als „reine“ ABM, aber kostengünstiger als die eigenverantwortliche Beauftragung von Firmen.

90 Der Eingliederungserfolg bei Maßnahmen der beruflichen Weiterbildung liegt nach Angaben des LAA-Chefs bei 60%. Richtig ist: Eine Erweiterung der beruflichen Weiterbildungsmaßnahmen stößt an die Grenze der Aufnahmefähigkeit des Arbeitsmarktes und hätte somit keine positiven arbeitsmarktpolitischen Effekte.

schaft müsse zunehmen, um so insgesamt die Möglichkeit zu erhalten, die Beiträge zur Arbeitslosenversicherung zu senken und der Wirtschaft neuen Auftrieb zu verleihen. Ob sich damit der Präsident des Landesarbeitsamtes auf einer Linie mit den Intensionen der Landesregierung befindet, ist zu bezweifeln. Seitens des DGB Sachsen-Anhalt wurde der Grundansatz des Beitrages kritisiert, weil er an den Erfordernissen einer modernen Beschäftigungspolitik vorbeigehe. Die Politik des Landesarbeitsamtes setzt andere Akzente als das Land; sie läuft nicht mit jener des Landes konform, was sich auch aus den Darlegungen im nachfolgenden Abschnitt ergibt.

Landespolitiken im Vergleich

Die Politik der Landesregierungen weist in der Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik nicht nur Gemeinsamkeiten, sondern auch erhebliche Unterschiede auf. Anhand der nachfolgenden Tabelle 15 sollen wesentliche Gemeinsamkeiten und Unterschiede knapp skizziert werden.

Mecklenburg-Vorpommern

Mecklenburg-Vorpommern ist das einzige unter den neuen Ländern, bei dem es beim Übergang vom Jahre 2000 zu 2001 nicht zu einer Absenkung der insgesamt in den Haushalt eingestellten arbeitsmarktpolitischen Mittel (einschließlich ESF) kam. Beim Landesprogramm Jugend- und Schulsozialarbeiter bewegen sich die Haushalt-Ansätze nach einer festen Pro-Kopf-Summe entsprechend der Anzahl der Jugendlichen in der entsprechenden Altersgruppe, wobei das Land 50% der Kosten übernimmt, während die andere Hälfte der Kosten i.d.R. von den Kommunen getragen werden. Insgesamt sollen über dieses Programm 1.000 Stellen geschaffen werden (davon 700 in Zuständigkeit des Arbeits- und 300 in Zuständigkeit des Sozialministeriums). Das Programm Jugend- und Schulsozialarbeiter ist eine der beiden Säulen, die mit dem Anspruch eines Einstiegs in den öffentlich geförderten Beschäftigungssektor verbunden sind. Die andere Säule besteht in gemeinwohlorientierten Arbeitsförderungsprojekten (GAP). Hierbei handelt es sich um SAM-geförderte Projekte, die über einen Beirat beraten und zur Förderung vorgeschlagen werden. Dieser Entscheidungsprozeß und nicht die Finanzierung unterscheidet GAP-Projekte von anderen SAM-Projekten in Mecklenburg-Vorpommern (wie auch anderen Bundesländern). Die Anzahl der in GAP-Projekten beschäftigten Personen konnte in den letzten Jahren in etwa gehalten bzw. leicht erhöht werden. Anfang des Jahres 2002 bestanden in Mecklenburg-Vorpommern nach Angaben des Arbeitsministeriums 270 gemeinwohlorientierte Arbeitsförderungsprojekte (in der Regel auf SAM-Basis) mit 872 sozialversicherungspflichtigen Beschäftigungsverhältnissen. Neu aufgelegt wurde zu Beginn des Jahres 2002 ein Programm „55plus – aktiv zur Rente“ nach dem (ähnlich wie in Sachsen-Anhalt) älteren Arbeitslosen eine bis zu fünfjährige Beschäftigung im Rahmen von SAM-Maßnahmen angeboten wird (gemeinsames Programm von Landesregierung und Landesarbeitsamt). Seitens der Arbeitsämter werden 1.074 € zuzüglich einer möglichen Restkostenfinanzierung bis zu 200 € monatlich gezahlt. Seitens des Landes wird die bisher übliche SAM-Kofinanzierung von 409 € beibehalten, ab 2003 setzt eine degressive Staffelung von 300 € (erstes Jahr), 250 € (zweites Jahr) und 200 € (drittes und Folgejahre) ein.

Tabelle 15: Ausgewählte Merkmale der Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik der Länder Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen und Sachsen-Anhalt im Vergleich

Merkmal	Mecklenburg-Vorpommern	Sachsen	Sachsen-Anhalt
<i>Arbeitsmarktpolitisches Programm</i>	Arbeitsmarkt- und Strukturentwicklungsprogramm (ASP) vom 4.12.2001	strategische Papiere zu verschiedenen Fragen („Plattformen“; TAURIS; KONVERGENZ) und konkrete Förderrichtlinien	konkrete Förderrichtlinien bzw. Programme, die periodisch weiterentwickelt werden
<i>Daten zur Arbeitsmarktförderung:</i>			
Arbeitslosenquote bezogen auf abh. EP (12/01)	19,6%	19,2%	20,2%
Anteil der Erwerbstätigen an der Bevölkerung (Mai 2000)	43,6%	42,8%	40,2%
Anteil der ESF-Mittel 2000-2006 an EU-Mitteln	23,7%	14,5%	21,3%
ESF-Mittel 2000-2006 pro potenziellem Leistungsempfänger	739 €	528 €	600 €
Anteil der Personen in aktiven arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen am Arbeitslosenpotenzial (12/01)	20,2%	15,0%	19,7%
Anteil der Personen in ABM SAM FbW am Arbeitslosenpotenzial (12/01)	7,0% 4,2% 9,0%	6,2% 2,6% 6,2%	5,6% 5,1% 9,0%
Orientierung in bezug auf ersten und zweiten der Arbeitsmarktpolitik bzw. bezüglich gemeinwohlorientierter Arbeitsförderung	Schwerpunkt 1. Arbeitsmarkt; 2. Arbeitsmarkt erhalten und nachhaltig strukturbildend ausrichten: SV-pflichtige Beschäftigungsverhältnisse schaffen: 1. Programm Jugendschul- und Sozialarbeit (ca. 9 Mio. €); 2. Gemeinwohlorientierte Arbeitsförderungsprojekte (SAM und Landeszuschüsse) auf Grundlage regionaler Entwicklungskonzepte und mit Votum regionaler ASP-Beiräte	Schwerpunkt 1. Arbeitsmarkt; 2. Arbeitsmarkt als „notwendiges Übel“ noch erhalten, aber nach Möglichkeit weiter reduzieren; Gemeinwohlorientierte Arbeitsförderung: SAM gemäß SGB III, ansonsten keine SV-pflichtigen Beschäftigungsverhältnisse, sondern Beschäftigungsmöglichkeit gegen geringfügige Aufwandsentschädigung, verbunden mit „Verpflichtungsdruck“ auf Arbeitslosen- und Sozialhilfeempfänger (TAURIS; KONVERGENZ)	Schwerpunkt 1. Arbeitsmarkt; 2. Arbeitsmarkt erhalten und nach nachhaltigen „neuen Wegen“ suchen: Programm „Neue Wege der Arbeitsmarktpolitik“ mit 8 Mio. DM; gemeinwohlorientierte Arbeitsförderung auf der Grundlage SV-pflichtiger Beschäftigungsverhältnisse, vorzugsweise gekoppelt an §-10 (SGB III)-Projekte (teils auch SAM)
Finanzierung von Beschäftigungs- und Projektträgern, Stammstellen und ABM-Sachkosten	Stammkräfteförderung für die Planungsregionen kontingentiert, in den Regionen wird über Einsatz der Mittel entschieden; Einleitung eines Prozesses zur Umwandlung der BQS-Trägerstrukturen; Sachkostenzuschüsse für ABM erfolgt gemäß § 266 SGB III („verstärkte Förderung“) für alle ABM, die von Verwaltungsausschüssen der Arbeitsämter vorgesehen sind	Seit ca. Mitte der 90er Jahre keine institutionelle Stammstellenförderung mehr, sondern lediglich Sachkostenzuschuss im Rahmen der „verstärkten Förderung“ (ABM); hierfür ca. 37 Mio. DM vom Land (und ebenso viel von Arbeitsämtern); ABS-Gesellschaften (z.Z. ca. 60) tragen 10% der ABM im Lande und stellen sich zunehmend auf Bedarfe am Markt ein.	Stammkräfteförderung gemäß Programm (ausschließlich Landesmittel). Sachkostenzuschuss für ABM-Maßnahmen im Rahmen „verstärkter Förderung“ nach SGB III (z.Z. 10% Zuschuss seitens des Landes und demzufolge 10% seitens der Arbeitsämter); z.Z. ca. 46 Arbeitsförderungsgesellschaften im Lande

Fortsetzung Tabelle 15

<p>Kofinanzierung von SAM und gemeinwohlorientierter Projekte</p>	<p>Für die Planungsregionen anhand von Indikatoren kontingentierte Festbetragsfinanzierung (auch als Aufstockung von SAM) für GAP (Entscheidungsvorauswahl in den Regionen); SAM-Projektförderung bis max. 90% der Arbeitgeberbruttoausgaben; Zuschuss für SAM-Projekte bei Jugendarbeit setzt progressive Eigenbeteiligung der Träger 20, 30, 40% (1., 2., 3. Jahr) bei Arbeitgeber-Personalkosten voraus; SAM-Förderung degressiv 300, 250, 200 €(1./2./3. bis max. 5. Jahr)</p>	<p>Entsprechend bundesweiter Regelung werden für SAM seitens der Arbeitsämter 2.100 DM gezahlt, in Sachsen gibt es hierzu seitens des Freistaates keine regulären Zuschüsse; Projektträger (darunter auch kommunale) von ABM/SAM bringen i.d.R. 10% Eigenanteil der Kosten auf, Weiterbildungsträger i.d.R. 20%.</p>	<p>Personalkostenzuschuss für SAM-Maßnahmen (bei SAM: 800 DM für Männer, 1.100 DM für Frauen; beim Programm „Aktiv zur Rente“ 500 DM – jeweils pro Monat); Träger müssen eigenen Finanzierungsanteil leisten.</p>
<p>ESF-Mittel zur Kofinanzierung von ABM, SAM, Beruflicher Weiterbildung von Arbeitslosen- und Sozialhilfeempfängern?</p>	<p>Ja, aber strikte Trennung nach EU-Förderkriterien</p>	<p>Nein (neuerdings geringfügige Ausnahmen bei Qualifizierungsmodulen und Projektmanagement)</p>	<p>Ja, erstmals bei SAM-Projekten (bei ABM-Projekten nicht)</p>
<p>Integrierter Ansatz der Arbeitsförderung? („Verzahnung“)</p>	<p>Über die Ressorts sollen beschäftigungswirksame Maßnahmen erschlossen werden, Verknüpfung mit Fachförderprogrammen jedoch noch ohne verbindliche konzeptionelle Grundlage</p>	<p>Neuerdings wird ein Teil der Mittel zur „verstärkten Förderung“ nicht mehr pauschal an die Arbeitsämter gegeben, sondern über die Ressorts verteilt (ca. 10 Mio. € von 19 Mio. Gesamtzuschüssen zu den Arbeitsamt-„Eingliederungstiteln“), um auf diese Weise arbeitsmarktpolitische Maßnahmen kofinanzieren. Anders als in Sachsen-Anhalt werden hierbei nicht die Mittel der Fachförderprogramme in den Ansatz für arbeitsmarktpolitische Maßnahmen gebracht, sondern ein Teil der Arbeitsförderungsmittel, um sie ggf. an Fachförderprogramme anzubinden.</p>	<p>Bewusst gewählter Ansatz, der u.a. (seit 1998) einschließt, aus den verschiedensten Fachförderprogrammen Mittel der Ressorts zu kombinieren und gleichzeitig hieran SGB-III-Maßnahmen anzubinden („Verzahnungsmittel“). Insgesamt ca. 30 Mio. € aus Fachförderprogrammen der Ressorts dürfen nur in Verbindung mit beschäftigungspolitischen Maßnahmen ausgegeben werden – so bei Bau, Forst, Verkehr, Wirtschaft, Umwelt mit einigem Erfolg (in anderen weniger); Verknüpfung mit Landesinitiativen und Regionalisierung der Strukturpolitik</p>
<p>Förderung von Teilzeitarbeit, innovativer Arbeitszeitmodelle bzw. einer Umverteilung der Arbeit</p>	<p>Experimentieren und Fördern von Job-Rotation; Förderung von Teilzeitarbeit und Übergangszeiten ist vorgesehen, auch in Verbindung mit Weiterbildung, jedoch bisher nicht mit konkreten Maßnahmen untersetzt</p>	<p>Förderungsmöglichkeit für Koordinierung von Job-Rotation im Rahmen ESF, ansonsten kein direktes Instrument der Arbeitsförderung</p>	<p>Höhere Bezuschussung von Teilzeitarbeitsplätzen als von Vollzeitarbeitsplätzen; Aufstockung von Leistungen nach dem Bundesaltersteilzeitgesetz</p>
<p>Regionalisierung von Arbeitsmarktpolitik?</p>	<p>Ja, klare Regularien nach dem neuen ASP vorgesehen</p>	<p>Bisher nicht angestrebt. Ansätze z.B. durch GISA (Stellen über Arbeitsamt vermittelt, Kontingente über Arbeitsgruppen regional vergeben)</p>	<p>Ja; Programm für Sozialhilfeempfänger als Pilotprojekt (Vergabe durch Kreise, kreisfreie Städte); Stammkräfteprogramm und weiteres werden auf Regionalisierungstauglichkeit geprüft (TGL-Projekt).</p>

Quelle: Eigene Zusammenstellung

Bereits im Jahre 2000 hatte sich herauskristallisiert, dass die Möglichkeiten des Einsatzes von ESF-Mitteln für aktive arbeitsmarktpolitische Maßnahmen wie Kofinanzierung von SAM, Sachkostenfinanzierung von ABM und Stammstellenfinanzierung von Beschäftigungsgesellschaften überproportional beansprucht worden waren. Das Land leitete seit 2001 einen „Umsteuerungsprozess“ ein, bei dem diese Ausgaben zurückgefahren wurden und gleichzeitig daran gearbeitet wurde, die Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik konzeptionell prinzipiell zu überarbeiten.

Ausdruck fand dies in der Erarbeitung eines neuen arbeitsmarktpolitischen Programms („Arbeitsmarkt- und Strukturentwicklungsprogramm“ – ASP), das am 4.12.2001 vom Kabinett verabschiedet wurde und ab 2002 (unter Einschluss von Übergangsfristen) in Kraft tritt. Das neue ASP stellt insgesamt eine tragfähige und innovative Grundlage für die Arbeitsförderung in Mecklenburg-Vorpommern dar. Es bedeutet einen großen Fortschritt in Richtung Schwerpunktsetzung, institutioneller Steuerung, Transparenz, Flexibilität, Leistungsorientierung, Verzahnung mit Wirtschafts- und Strukturentwicklung, demokratischer und regionaler Teilhabe sowie Passfähigkeit mit den Orientierungen der Europäischen Union.

Das neue ASP wurde im Jahre 2001 in einem diskursiven Prozess mit Sozialpartnern, Interessenverbänden und Experten erarbeitet. Die Struktur des Programms ist im ersten Teil deckungsgleich mit den 6 Maßnahmebereichen der europäischen Beschäftigungsstrategie. Hier werden entsprechend ESF-Mittel eingesetzt. Im zweiten Teil werden ergänzende Leistungen des Landes zur ABM-Sachkostenfinanzierung und SAM-Kofinanzierung sowie zur Kofinanzierung von EU- und Bundesprogrammen dargelegt, die bisher teils über ESF-Mittel kofinanziert worden sind, nunmehr aber klar vom ESF-Fonds getrennt sind.⁹¹ Im dritten Teil werden spezielle Jugendförderprogramme dargelegt. Die Förderung erfolgt hier in Verbindung mit Stiftungs- und Arbeitsamtmitteln. Der vierte Teil bildet einen freien Initiativfonds, der u.a. durch Unterstützung auch wirtschaftlicher Maßnahmen) situative Engpässe für beschäftigungswirksame Maßnahmen überbrücken soll.

Die Strukturierung des ESF-finanzierten Teiles des ASP (Teil 1) knüpft an die bisherigen arbeitsmarkt- und beschäftigungspolitischen Wege des Landes an und setzt hierfür klarere Rahmenbedingungen. So ist die Maßnahme 2 (entsprechend Politikfeld B der Europäischen Beschäftigungsstrategie) u.a. auf GAP-Projekte und Stammstellenförderung eingestellt – allerdings auf neue Weise: Die Förderung von GAP-Projekten soll sich auf regionale Entwicklungskonzepte stützen; die Förderentscheidung des Landes erfolgt auf der Grundlage eines Votums von ASP-Regionalbeiräten, die im Laufe des Jahres 2002 aufzubauen sind und für die es in den 4 Planungsregionen des Landes bisher in unterschiedlichem Maße Voraussetzungen gibt. Die ASP-Regionalbeiräte wiederum sollen durch die regional ansässigen Ämter für Raumordnung und Landesentwicklung unterstützt werden. Auf der Landesebene wird komplementär zu den ASP-Regionalbeiräten ein ASP-Landesbeirat aufgebaut (Konstituierung im Januar 2002, und zwar unter Einbeziehung von DGB, Vereinigung der Unternehmerverbände, LAA Nord, Erwerbslosenparlament, kommunalen Spitzenverbände und Landesfrauenrat), der die Umsetzung des ASP begleitet, präzisierte strategische und aktuelle Schwerpunkte setzt. Statt der bisherigen Stammstellenförderung erhalten die 4 Planungsregionen anhand von Indi-

91 Als Parallele soll nicht unerwähnt bleiben, dass in Sachsen schon seit Jahren die ESF-Mittel in extra Titeln der Haushaltspläne ausgewiesen werden. Für alle ESF-Förderungen gibt es in Sachsen *eine* Förderrichtlinie. Die Haushaltsplanungen stimmen in ihrer Struktur einigermaßen mit der Struktur den Förderrichtlinien überein. Hierdurch entsteht mehr Transparenz.

katoren kontingentierte Mittel für die Förderung von Arbeitsmarkt- und Strukturentwicklungsgesellschaften (weitgehend bisherige Beschäftigungsgesellschaften), über deren Verwendung die ASP-Regionalbeiräte zu entscheiden haben. Die Regionalbeiräte haben damit auch über Schwerpunktbildungen bei der Förderung von Gesellschaften in ihren Regionen zu entscheiden – eine Tatsache, die unter manchen politischen und Interessengruppen kritisiert wird, aber nur die (weitaus schlechtere) „Alternative“ hätte, dass über die Mittelstreichungen und -konzentrationen für Beschäftigungsträger auf zentraler Ebene entschieden werden müsste. Durch die kontingentierte Verteilung der Organisationsförderung auf die Regionen werden jene Planungsregionen besser ausgestattet, die die schlechteste Arbeitsmarktsituation haben, so zum Beispiel die Planungsregion Vorpommern. De facto bedeutet das eine Umverteilung zuungunsten der bisher auf dem 2. Arbeitsmarkt deutlich aktiveren Region um Rostock, in der zudem die institutionellen Voraussetzungen für die Bildung eines Regionalbeirates durch die bisherige Praxis der GAP-Beiräte erheblich besser sind. Die Förderung nach formalen Arbeitsmarktdaten stützt sich zwar auf nachvollziehbare Indikatoren, alternativ wäre jedoch auch eine Schwerpunktsetzung nach Wirtschaftsstandorten (zum Beispiel für innovative technologieorientierte Cluster) im Sinne „weicher Standortfaktoren“ denkbar. Dies wird durch die gegenwärtigen Mechanismen nicht realisiert. Das Land steht nicht zuletzt deshalb vor der Frage, einen nicht unwesentlichen Teil des Mitteleinsatzes (vor allem über „Aktionsprogramme“) auf zentraler Ebene zu belassen, um somit das Verhältnis von Land und Regionen ausgewogen zu halten und zugleich landesübergreifende Schwerpunkte setzen zu können. Hierzu werden noch Erfahrungen zu sammeln sein.

Der „Umsteuerungsprozess“ in der Arbeitsmarktpolitik Mecklenburg-Vorpommerns bedeutet unter anderem auch, Arbeitsförderung – auch im gemeinwohlorientierten Bereich – mehr als bislang als „Anschubfinanzierung“ zu verstehen, nach der in bestimmtem Maße und je nach Projekinhalt eigene Finanzierungsbeiträge erwachsen können. Nur so ist letztlich eine dauerhafte Etablierung von gemeinwohlorientierten strukturfördernden Projekten in den Regionen möglich. Eine solche Entwicklung gelang bisher beim Programm Jugendschul- und Sozialarbeit, das hälftig von der Landes- und kommunalen Ebene (örtliche Träger der öffentlichen Jugendhilfe und schultragende Gemeinden) finanziert wird.⁹² Auch im Rahmen der „normalen“ SAM-Förderung sind bereits verbindliche Regelungen über eine degressive Landesförderung getroffen; prinzipiell gilt dieser – im Lande durchaus noch ungewohnt und umstrittene – Gedanke jedoch auch für andere Bereiche der aktiven Arbeitsmarktpolitik. Durch die relative Verschiebung des Anteils von ABM- und SAM-Maßnahmen (zugunsten SAM) steigen zudem – ähnlich wie in Sachsen-Anhalt – die von den Kommunen aufzubringenden Kofinanzierungskosten (sofern die SAM-Maßnahmen bei Kommunen angesiedelt sind).

Verbunden mit den veränderten Konditionen zur Stammkräfteförderung und der Reduzierung von ABM-Stellen wird ein Prozess der Umwandlung der arbeitsmarktpolitischen Trägerstrukturen erzwungen, insbesondere bei den Beschäftigungs- und Qualifizierungsgesellschaften (BQS) – wie er beispielsweise in Sachsen schon Jahre früher eingeleitet worden war. Es geht um neue Qualitäts- und Leistungsprofile bei den Trägern, die betriebswirtschaftlichen Kriterien Stand halten, um neue Kooperationsverbünde und Fusionen.

92 In der Haushaltsplanung sind für die Initiative Jugend- und Schulsozialarbeit folgende Mittel vorgesehen (in Tausend DM): 6.902,4 (2001), 9.714,5 (2002), 6.646,3 (2003). Diese Zahlen beruhen auf einem Schlüssel zum Anteil Jugendlicher/junger Erwachsener in bestimmten Altersgruppen (siehe oben).

Sachsen

Die Arbeitsmarktpolitik des Freistaates ist seit Jahren wirtschaftsnaher und strikter auf den ersten („allgemeinen“) Arbeitsmarkt ausgerichtet als in den anderen beiden behandelten Bundesländern. Arbeitsmarktpolitik – so die offizielle ordnungspolitische Orientierung – könne eine wirksame Beschäftigungspolitik nur „flankieren“, müsse vor allem auf eine solche Förderung von Arbeitslosen gerichtet sein, die dazu führt, dass sie möglichst rasch wieder den Übergang in den 1. Arbeitsmarkt schaffen. Alles andere wäre eine Überforderung der Arbeitsmarktpolitik.⁹³ Dass Arbeitsmarktpolitik in Sachsen stärker an Wirtschaftspolitik gebunden wird, findet institutionell allein schon darin seinen Ausdruck, dass Wirtschaft und Arbeit in einem Ministerium miteinander verbunden sind. Dies wird in den neuen Bundesländern auch in Thüringen, aber nicht in den anderen neuen Ländern so gehandhabt. Teils entspricht das der realen Situation entwickelterer Wirtschaftsstrukturen und eines entwickelteren Marktes, aus dem heraus stärkere beschäftigungswirksame Impulse erwachsen, teils aber auch den ordnungspolitischen Vorstellungen der alleinregierenden CDU im Lande. Immerhin – so die oft gehörte Argumentation – hält sich das Niveau der Arbeitslosenquote in Sachsen auch ohne umfangreiche Maßnahmen im 2. Arbeitsmarkt auf ähnlicher Höhe wie in Mecklenburg-Vorpommern. Mit 19,2% sächsischer Arbeitslosenquote (Dezember 2001) ist dies aber nicht die Bilanz, die bei einem relativ entwickelten Markt und bei einer insgesamt schon sehr ausdifferenzierten Wirtschaftsstruktur wünschenswert und möglich wäre. Für Sachsen ist diese hohe Arbeitslosenquote im Grunde noch viel weniger akzeptabel als für andere ostdeutsche Länder, weil Sachsen über eine weitaus stärkere gewachsene Wirtschaft verfügt. Würde man in Sachsen – statt im Ländervergleich am unteren Ende der beschäftigungsschaffenden Maßnahmen zu liegen – die Förderung des 2. Arbeitsmarktes durch ESF-, Arbeitsamt- und landeseigene Mittel auf ein ähnliches Niveau wie im SPD-PDS-regierten Mecklenburg-Vorpommern oder wie im CDU-regierten Thüringen bringen, würde die Arbeitslosenrate nach unseren Berechnungen von gegenwärtig 19,2 auf 17,8% (Stand Dezember 2001) gesenkt. Würde dies mit dem Aufbau nachhaltiger Strukturen im Bereich des Dritten Sektors verbunden, wäre es denkbar, die Arbeitslosenquote weiter zu senken. Wenn auf diese Weise noch gezielt „weiche regionale Standortfaktoren“ und ein kommunales Infrastrukturprogramm aufgebaut würden, hätte dies zusätzliche positive Synergieeffekte für die Wirtschaft. Und wenn dann noch flexiblere Arbeits- und Arbeitszeitformen gefördert würden, hätte Sachsen einige Chancen, mittelfristig das Arbeitslosenproblem auf ein „Normalmaß“ zeitweilig arbeitsloser und wieder vermittelbarer Personen zurückzuführen. Ein solcher Weg ist jedoch seitens der gegenwärtigen Regierungsmehrheit nicht beabsichtigt, widerspricht deren ordnungspolitischen Vorstellungen

Vor diesem Hintergrund ist die immer wieder kehrende Argumentation fraglich, dass die Mittel, die andere Länder für aktive Beschäftigungsmaßnahmen einsetzen, in Sachsen doch besser in Infrastrukturprojekten aufgehoben wären. Hierdurch seien dauerhafte Werte geschaffen worden, die durch kurzlebige ABM-Maßnahmen nicht entstehen können. Der Preis einer solchen Politik besteht u.E. nicht nur in der höher als notwendigen Arbeitslosenrate und den damit verbundenen gesellschaftlichen Problemen, sondern auch in einer vielleicht vergebenen Chance, zu einer relativen Normalisierung des Spannungsverhältnisses von Wirtschafts- und Arbeitsmarkt zu gelangen, die unter den ostdeutschen Ländern – wenn überhaupt – allein in Sachsen (evtl. noch in Berlin und Thüringen) bestehen dürfte. „Autos kaufen keine Autos“ (H. Ford) – Und Betonprojekte lösen keine gesellschaftlichen Probleme – eher könnte dies ein kommunales Infrastruk-

93 Vgl. Lubk, Rainer (Referatsleiter im Sächsischen Staatsministerium für Wirtschaft und Arbeit): „Arbeitsmarktpolitik kann Beschäftigungspolitik nur flankieren. In: ESF, Ausgabe 1/1999, hrsg. von Freistaat Sachsen, Staatsministerium für Wirtschaft und Arbeit, S. 3.

turprogramm, bei dem die Verbesserung städtischer Wohnqualität mit dem Aufbau einer wirtschafts- und beschäftigungspolitischen sowie gemeinwohlorientierten Infrastruktur verbunden wird.

In diesem Zusammenhang lässt sich die Frage aufwerfen, wie das arbeitsmarktpolitische Agieren des Freistaates ausgerichtet ist, welche Unterschiede zu anderen Ländern bestehen und wie diese zu bewerten sind. Die institutionelle Zuordnung der sächsischen Arbeitsmarktpolitik zum Wirtschaftsministerium bedeutet ebenso wenig, dass Arbeitsmarktpolitik auf Wirtschaftspolitik reduziert wird wie deren Zuordnung zum Sozialministerium in Brandenburg oder Sachsen-Anhalt bedeutet, dass Arbeitsmarktpolitik auf Sozialpolitik reduziert wird oder wie die Verbindung von Bau- und Arbeitsministerium in Mecklenburg-Vorpommern eine Liaison von Bauplanung und Arbeitsförderung hervorruft. Dennoch werden spezifische Vorteile dieser Verbindungen in allen der genannten Länder durchaus gesucht, so zum Beispiel in Mecklenburg-Vorpommern durch die Unterstützung der regionalen ASP-Beiräte seitens der dem Arbeits-/Bauministerium unterstehenden regionalen Raumordnungsämter. In Sachsen geht die Arbeitsförderung von der Grundphilosophie aus, dass Beschäftigungssubventionen nur zulässig sind, wenn sie einen An Schub für eine Entwicklung zur Eigenreproduktion am Markt initiieren. Daneben gebe es einen Bereich von „Ausnahmen“, bei dem eine Überleitung auf den ersten Arbeitsmarkt im Regelfall nicht möglich ist und der folglich anders behandelt werden müsse. Auf letzteres gehen wir weiter unten ein, zunächst zur Frage der „Anschubfinanzierung“: Diese Position ist scheinbar ähnlich der oben erwähnten Perspektive in Mecklenburg-Vorpommern, unterscheidet sich jedoch grundsätzlich dadurch, dass über die Arbeitsmarktpolitik in Sachsen kein gemischt finanzierter („dritter“) Sektor sozialversicherungspflichtiger und tarifnaher Beschäftigungsverhältnisse angestrebt wird, sondern von der Dichotomie des Marktes (entsprechend des 1. Arbeitsmarktes) einerseits und „sozialtherapeutisch motivierender Beschäftigung“ (Begriff so vom Autor gebraucht) ausgegangen wird. Gesellschaftsstrategisch orientiert sich die sächsische Arbeitsmarktpolitik am Bericht der bayrisch-sächsischen Zukunftskommission.

Von Anfang an (seit Beginn der 90er Jahre) wurden die Arbeits- und Beschäftigungsgesellschaften in Sachsen – bis Mitte der 90er Jahre im „Sächsischen Aufbauwerk“ gebündelt – als vorübergehende Strukturen betrachtet. Seit Mitte der 90er Jahre gibt es daher für institutionelle Träger von arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen (ABS-Gesellschaften) keine institutionellen Förderungen seitens des Freistaates mehr – vor allem keine „Stammkräfteförderung“.⁹⁴ Sofern diese Gesellschaften noch bestehen, haben sie sich in der Regel auf den Marktbedürfnisse umgestellt. ABM-Förderungen werden als zur Zeit noch „notwendiger Kompromiss“ in strukturschwachen Regionen angesehen, aber tendenziell von rückläufiger Bedeutung. Das Land stellte in den vergangenen Jahren jährlich ca. 37,5 Mio. DM für Kofinanzierungen von Maßnahmen der „Eingliederungstitel“ (hier vor allem ABM) sowie SAM zur Verfügung, die als Pauschalbeitrag an das Landesarbeitsamt überwiesen wurden. Im Jahre 2001 war jedoch erstmals vorgesehen, 17,5 Mio. DM dieser Mittel an die Ministerien zu verteilen (Kabinettsbeschluss vom 11.10.2000), damit diese, sofern über Fachförderprogramme ABM-Maßnahmen angebunden werden, zukünftig (ab 2002) als Ergänzungsfinanzierung genutzt werden können. Gedacht ist hierbei vor allem an Projekte von über 1 Mio. DM, bei denen zugleich ein mindestens 10%iger Eigenanteil der Projektträger (vor allem kommunale Institutionen) erbracht wird. Hierfür wurde ein veränderter Finanzierungsmodus ausgearbeitet, mit

94 Bis 1994 gab es in Sachsen aus landeseigenen Mitteln ein Stammstellenprogramm, das ab 1996 definitiv ausgelaufen war. Heute bestehen in Sachsen noch ca. 60 ABS-Gesellschaften, Tendenz weiter rückläufig.

dem die Ministerien erst umzugehen lernen mussten.⁹⁵ Prinzipiell gehen dabei sowohl das Landesarbeitsamt als auch die Staatsregierung (mittlerweile) davon aus, dass ABM-Mittel aus Versicherungsbeiträgen finanziert sind und somit keine Kollisionen zur Kofinanzierung von Mitteln der Gemeinschaftsaufgabe zur Förderung der regionalen Wirtschaftsstruktur bestehen.

Der Gesamtbetrag von ca. 37,5 Mio. DM wurde bisher zwar noch nicht weiter abgesenkt, aber im Grunde wird die Kofinanzierung von ABM- wie auch von SAM-Maßnahmen politisch als Auslaufmodell oder bestenfalls als noch notwendiger Kompromiss oder als marginales Politikfeld betrachtet.

Aus diesem Grunde werden in Sachsen als einzigem der neuen Bundesländer auch kaum ESF-Mittel für aktive Beschäftigungsmaßnahmen eingesetzt. Der Einsatz von ESF-Mitteln erfolgt fast ausschließlich in den Bereichen der berufsbegleitenden Weiterbildung sowie in den für ESF typischen 6 Politikfeldern (darunter Existenzgründungsförderung). Fondsverwalter für die ESF-Mittel ist das Staatsministerium für Wirtschaft und Arbeit⁹⁶ (Bewilligungsbehörde sind i.d.R. die Regierungspräsidien); keines der anderen Ministerien verfügt – anders als beispielsweise in Mecklenburg-Vorpommern – über ESF-Mittel. Dass ESF-Mittel bisher *nicht* ergänzend zu den traditionellen Beschäftigungsmaßnahmen der Bundesanstalt für Arbeit eingesetzt wurden, ermöglichte die Verwirklichung landeseigener Ziele unabhängig von der Bundesanstalt für Arbeit und deren Regelmechanismen. Seit dem Jahre 2001 gibt es geringfügige Ausnahmen.⁹⁷ Die ESF-Förderung ist insgesamt *nicht* auf die Entwicklung eines „dritten“ bzw. gemeinwohlorientierten Sektors gerichtet. Die Orientierung des Einsatzes der ESF-Mittel auf berufsbegleitende Weiterbildung (als einem der wesentlichen Schwerpunkte) schließt ein, dass die Unternehmen 20% der Weiterbildungskosten selbst tragen müssen. Nicht zuletzt deshalb überschreiten die Antragsvolumina nicht die zur Verfügung stehenden Fonds. Die beruflichen Weiterbildungsträger haben sich in der Regel auf die Situation eingestellt, dass sie nur noch zu einem Teil Dienstleistungen für die Arbeitsämter anbieten können, dass jedoch der Anteil der Weiterbildungsdienstleistungen für die private Wirtschaft, unter Nutzung von ESF-Mitteln, stark gewachsen ist. Damit einher ging für Hunderte Weiterbildungsfirmen⁹⁸ in Sachsen eine Spezialisierung und Flexibilisierung der Weiterbildungsdienstleistungen.

Im Jahre 2001 entwickelte das Staatsministerium für Wirtschaft und Arbeit ein strategisches Konzept für die Arbeitsmarktpolitik, das sich auf die Schwerpunkte („Plattformen“) a) Schule und Wirtschaft, b) Hochschulen-Wirtschaft, c) Qualifizierung und Personalentwicklung in

95 Vgl. ESF, Ausgabe 2/2001, hrsg. von Freistaat Sachsen, Staatsministerium für Wirtschaft und Arbeit, S. 26f.

96 In geringfügigem Umfang werden auch über das Wissenschafts- und Kunstressort ESF-Mittel genutzt.

97 Ausnahmen von dieser Regel bestehen in folgendem: 1. Beim Programm Qualifizierung und Arbeit für Sozialhilfe-Empfänger werden 70% der Bruttolohnkosten durch die Kommunen getragen, die restlichen 30% werden durch ESF-Mittel hinzugefügt; 2. Qualifizierungsbausteine in ABM-Maßnahmen werden durch ESF-Mittel getragen. Hierbei werden 20% der Bruttolohnkosten als Qualifizierungskosten aufgeschlagen, wovon 65% ESF-finanziert und 35% landesseitig finanziert werden; 3. Förderung Projektmanagement bei ABM-Projekten. Hierbei werden ebenfalls 65% der Mittel durch ESF- und 35% durch landeseigene Quellen gespeist. Daneben werden auch Teile des TAURIS-Programms über ESF-Mittel finanziert.

98 Allein im Regierungsbezirk Chemnitz bestehen ca. 400 Firmen, die Weiterbildungsdienstleistungen anbieten. Sie bestehen oft in Verbänden und sind mit Hochschulen verknüpft. Da die Firmen, die Weiterbildungsdienstleistungen bestellen, eigene Anteile an den Kosten tragen müssen, werden die Anforderungen an die Weiterbildungsdienstleister immer spezialisierter, immer konkreter auf den tatsächlichen Bedarf zugeschnitten. Da dem einzelne Firmen in der Regel nicht mehr Rechnung tragen können, ist die Herstellung von Kooperationsverbänden mit flexiblen „Dozentenpools“ unabdingbar.

Unternehmen richtet. Der Einsatz der ESF-Mittel soll zukünftig verstärkt zur Beförderung dieser Entwicklungsrichtungen eingesetzt werden.

Das Thema einer *Regionalisierung* der Arbeitsmarktpolitik wird in Sachsen – entsprechend dem übergreifenden, grundlegenden Herangehen – eher als Aufgabenbereich der Regionalisierung der Wirtschaft angesehen, aber nicht als selbständige Aufgabe. Da durch die Fördermöglichkeiten der GA Regionalmanagement aufgebaut wird, werden hieran je nach Bedarf der Wirtschaft auch arbeitsmarktpolitische Maßnahmen (sowohl über ESF- als auch über Arbeitsamt-Mittel) angekoppelt. Prinzipiell könnte auf diesem Wege auch die Ansiedlung von aktiven arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen konzentriert werden. Demokratische Instrumentarien wie sie mit den Regionalbeiräten in M-V aufgebaut werden sollen, sind bislang nicht vorgesehen.

Eine wichtige Frage jeder Arbeitsmarkt-, Beschäftigungs- und Sozialpolitik besteht darin, wie denn der Umgang mit Langzeitarbeitslosen konzipiert wird, welche politischen Angebote hierzu eingebracht werden. Wie wir weiter oben dargestellt haben, liegt dieser Anteil in Sachsen (Stand Oktober 2001) immerhin bei 38,2%, also weit über einem Drittel. Nach der „Drittelphilosophie“ der sächsischen Staatsregierung handelt es sich um jenes Drittel der Arbeitslosen, deren Zugang zum 1. Arbeitsmarkt i.d.R. kaum noch möglich ist und es deshalb eher sozialpolitischer Strategien bedürfe. Während in Mecklenburg-Vorpommern und auch in Sachsen-Anhalt der Versuch nicht aufgegeben wird, dieses Drittel der Arbeitslosen im Sinne des Übergangs zu sozialversicherungspflichtigen Beschäftigungsverhältnissen nicht „abzuschreiben“ und gerade hierfür die Idee des „Dritten Sektors“, des „zweiten Arbeitsmarktes“, der „öffentlich geförderten Beschäftigung“ oder einfach der „Suche nach neuen Formen der Arbeitsförderung“ aufrechterhalten wird, geht Sachsen andere Wege.

Typisch hierfür ist die Auflage des Projektes „TAURIS“.⁹⁹ Es handelt sich um ein reines Landesprogramm, das aus der Sicht des Landesarbeitsamtes „nicht förderschädlich“ ist. Es richtet sich an Langzeitarbeitslose über 50 Jahre sowie an arbeitsfähige Sozialhilfe-Empfänger. Das Programm ist ein reines Landesprogramm Das Programm beansprucht, das Selbstwertgefühl und die Beschäftigungsfähigkeit dieser Personengruppen durch sinnvolle gemeinwohlorientierte Tätigkeiten (wie zum Beispiel Pflege von Denkmälern und Kirchen, Spielplätzen und Schulen, Beschilderung von Radwanderwegen) zu erhalten. Kommunen oder gemeinnützige Träger können derartige Projekte auflegen (zeitlich flexibel und prinzipiell unbefristet), in denen sich dann Interessenten aus den genannten Personengruppen freiwillig zur Mitarbeit melden können. Eine Integration in den 1. Arbeitsmarkt wird nicht angestrebt. Es wurde ein Netz von Koordinierungsstellen aufgebaut, die von den Projektträgern durch eine Pauschale von 10 DM pro 14 Stunden genutzter Wochenarbeit getragen werden sollen. Die Teilnehmer erhalten für ihre Mitarbeit 150 DM monatlich an Aufwandsentschädigung, wenn sie viermal 14 Wochenstunden im Monat (also 56 Stunden) mitgearbeitet haben. Das entspricht etwas 2,68 DM pro Stunde. Die Abrechnung erfolgt über wöchentliche Gutscheine. Wer in den Koordinierungsstellen 4 Gutscheine vorweisen kann, erhält 150 DM auf sein Konto überwiesen. Die meisten Teilnehmer sind länger als 3 Jahre arbeitslos. Sie erhalten folglich Arbeitslosen- oder Sozialhilfe. Nach Untersuchungen einer Evaluationsstudie der TU Dresden sind die meisten Tätigkeiten in TAURIS-Projekten inhaltsreich und damit für die Persönlichkeitsentwicklung der Teilnehmer förderlich. 71% der befragten TAURIS-Teilnehmer

99 TAURIS steht für „Tätigkeiten und Aufgaben: Regionale Initiativen in Sachsen“.

sagen von sich, dass es ihnen mit der Teilnahme an der Maßnahme besser gehe als vorher.¹⁰⁰ Bereits im Jahre 2000 nahmen insgesamt 8.814 Langzeitarbeitslose und Sozialhilfeempfänger an TAURIS-Projekten teil.

Parallel zu TAURIS wird in Sachsen die Zusammenführung von Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe vorangebracht. Bereits im November 2000 wurde hierzu ein Gesetz zur Verbesserung der Zusammenarbeit von Arbeitsämtern und Trägern der Sozialhilfe unter Einschluss von Modellvorhaben verabschiedet. Im März 2001 unterbreitete das Staatsministerium für Wirtschaft und Arbeit ein Diskussionsvorschlag unter der Bezeichnung „Konvergenz“. Er ist verbunden mit einem Reformkonzept, das u.a. vorsieht, die bisherige Arbeitslosenhilfe abzuschaffen und *nicht-arbeitsfähigen* Personen, die bisher Arbeitslosenhilfe oder Sozialhilfe (zum laufenden Lebensunterhalt) erhielten, ein „Sozialgeld“ in der Höhe der bisherigen Sozialhilfe zu geben. *Arbeitsfähigen* Bedürftigen soll hingegen ein „Sozialeinkommen“ gegeben werden, das 150 DM unterhalb dem Sozialgeld liegt. Dieses kann bis zu 300 DM aufgestockt werden, wenn die Betroffenen an gemeinnützigen Arbeiten analog TAURIS teilnehmen. Insgesamt wird damit die bisherige Arbeitslosenhilfe auf das Niveau der bisherigen Sozialhilfe abgesenkt, und sofern die Betroffenen arbeitsfähig sind um weitere 150 DM abgesenkt, wenn sie nicht 56 Stunden im Monat an gemeinnützigen Arbeiten teilnehmen. Tun sie dies doch, dann erhalten sie einen um 150 DM gegenüber dem Sozialgeld (bisheriges Sozialhilfeniveau) aufgestockten Satz. Institutionell sollen Sozialgeld und Sozialeinkommen bei den Kommunen angesiedelt werden.

TAURIS und Konvergenz-Konzept stehen in klarem Gegensatz zu den arbeitsmarkt- und sozialpolitischen Auffassungen, wie sie in Mecklenburg-Vorpommern oder auch in Sachsen-Anhalt vertreten und praktiziert werden, die die Probleme der Langzeitarbeitslosigkeit über arbeitsmarktpolitische Maßnahmen und die Entwicklung des „Dritten Sektors“ bzw. strukturbildender Wirkungen des 2. Arbeitsmarktes oder öffentlich geförderten Beschäftigungssektors zu lösen suchen. Der Freistaat indes verweist darauf, dass „seine“ Variante der Förderung gemeinwohlorientierter Tätigkeit kostengünstiger als ein öffentlich geförderter Beschäftigungssektor ist und sich zudem regen Zulaufes erfreue. Gesellschaftlich aber führen TAURIS und „Konvergenz“ unweigerlich zu einer Vertiefung sozialer Spaltungen.

Sachsen-Anhalt

Das Land stellte in 2001 (einschließlich ESF-Mittel) rund 481 Mio. DM für die Arbeitsförderung bereit, darunter 237 Mio. (49%) für den 1. Arbeitsmarkt (Qualifizierung, Lohnkostenzuschüsse, Praktika, Existenzgründung), 120 Mio. (25%) für die Förderung der beruflichen Erstausbildung, 115 Mio. (24%) für die Ergänzungsfinanzierungen bei ABM- Maßnahmen (tendenziell abnehmend) sowie für SAM-Maßnahmen (tendenziell zunehmend), 8 Mio. (2%) für „Neue Wege in der Arbeitsmarktpolitik“.¹⁰¹ Da für all diese Bereiche mehr oder minder ESF-Mittel eingesetzt werden, hat das Land bei der konkreten Umsetzung den Schwerpunktsetzungen der Europäischen Beschäftigungsstrategie Rechnung zu tragen.

Die arbeitsmarktpolitischen Orientierungen gehen – ähnlich anderer Länder – davon aus, dass es besser ist, Arbeit zu finanzieren als Arbeitslosigkeit. Mit der Arbeitsmarktpolitik sollen

100 Vgl. TAURIS: Das sächsische Pilotprojekt zu Aufgaben außerhalb der Erwerbsarbeit, Material der Projektgruppe TAURIS vom 21.3.2001.

101 Vgl. Dieter Schimanke (Staatssekretär im Ministerium für Arbeit, Frauen, Gesundheit und Soziales, Sachsen-Anhalt. In: TGL (Trägergesellschaft des Landes): Rundbrief 01/2001, S. 1f.

nachhaltige Beschäftigungswirkungen erreicht werden, so durch die Erhöhung und Verbesserung des Arbeitsplatzangebotes, über die Verbesserung der Integrationschancen besonderer Personengruppen, über Umverteilung von Arbeit und über die Verbesserung der wirtschaftsnahen, sozialen und kulturellen Infrastruktur.¹⁰²

Wie auch in den anderen Ländern, steht die Verbesserung des Arbeitsplatzangebotes am 1. Arbeitsmarkt im Mittelpunkt der Arbeitsmarktpolitik Sachsen-Anhalts, darunter mit dem Schwerpunkt der Qualifizierung von Beschäftigten in Unternehmen. Eingeschlossen sind ein landesweites System zur Personal- und Organisationsentwicklung für kleine und mittlere Unternehmen, Jobrotation in Kombination mit Weiterbildung, Maßnahmen zur Qualifizierung von Existenzgründern u.a.m. Die o.g. Mittel zur Förderung der beruflichen Erstausbildung zielen ebenfalls direkt auf den ersten Arbeitsmarkt.

Daneben bleiben auch Förderungen des 2. Arbeitsmarktes in Sachsen-Anhalt wichtig. Bei den ABM-Maßnahmen stellt das Land jährlich ca. 32 Mio.¹⁰³ DM im Rahmen der „verstärkten Förderung“ zur Verfügung, die von den Arbeitsämtern eingesetzt werden. Im Unterschied zu Sachsen beteiligt sich das Land auch an den Personalkosten für SAM¹⁰⁴, hat hier andere Einflussmöglichkeiten als bei ABM-Maßnahmen, weil die Arbeitsämter erst dann einer SAM-Maßnahme zustimmen dürfen, wenn die Zustimmung des Landes vorliegt. Ca. die Hälfte der ABM- und SAM-Maßnahmen werden derzeit noch von den ca. 46 Arbeitsförderungsgesellschaften gehalten.¹⁰⁵ Hierbei geht es nicht nur um die unmittelbaren beschäftigungspolitischen Wirkungen, sondern um deren Verbindung mit der Entwicklung der wirtschaftsnahen als auch der sozialen, kulturellen und natürlichen Infrastruktur. Das Land hat hierzu Förderfelder (darunter Umwelt, soziale Dienste, Breitensport, Kultur, Denkmalpflege, Wohnumfeld, wirtschaftsnahe Infrastruktur) definiert, denen die ABM- und SAM-Maßnahmen entsprechen müssen, wenn sie auf landesseitige Ergänzungsförderungen abzielen. Diese Felder schließen also die Kriterien für SAM-Projekte nach SGB III ein, sind aber breiter (so durch den Ein- schlusse wirtschaftsnaher Infrastruktur).

Eine besondere und innovative Rolle, auch im Verhältnis zu den beiden Vergleichsländern Mecklenburg-Vorpommern und Sachsen, spielt der integrierte Ansatz der Arbeitsförderung, die Verzahnung mit Fachförderprogrammen des Landes. Hierzu wurde eine interministerielle Arbeitsgruppe gebildet. Hierfür sind jährlich ca. 30 Mio. € (60 Mio. DM) aus den verschiedensten Fachprogrammen (u.a. Umwelt, Tourismus, wirtschaftsnahe Infrastruktur, Dorferneuerung, Kita-Bau) zur Kombination mit SGB-III-Maßnahmen „virtuell reserviert“ und im Landeshaushalt ausgewiesen. Darüber hinaus wird die Kombination von Arbeitsförderung und

102 Vgl. Arbeitsmarktpolitik in Sachsen-Anhalt 2001, Manuskript aus dem Ministerium für Arbeit..., Stand vom Juli 2001.

103 Diese Mittel sind von ca. 50 Mio. DM auf 32 Mio. DM in den letzten Jahren gesunken. Die Sachkostenfinanzierung („verstärkte Förderung“) erfolgt in Höhe von 10% der Personalkosten (bis zu 30% sind laut SGB III möglich), entsprechend in der gleichen Höhe auch die Sachkostenfinanzierung der Arbeitsämter.

104 Die Zuschüsse des Landes lagen hier im Jahre 2001 bei monatlich 2.100 DM für Frauen, 800 DM für Männer. Beim Programm „Aktiv zur Rente“, das ebenfalls auf SAM-Maßnahmen beruht, lagen die Landeszuschüsse bei 500 DM pro Monat.

105 Die Finanzierung der Arbeitsförderungsgesellschaften erfolgt nicht allein über das „Stammkräfteprogramm“ des Landes, sondern z.T. auch über Umlagen verschiedenster Art und Eigenerwirtschaftung. Die „Stammkräfte“ bei Beschäftigungsträgern erfüllen (neben einem eigenen Reproduktionsinteresse) normalerweise Dienstleistungen für die Regionen und Kommunen, organisieren regional angesiedelte Beschäftigungsprojekte. Daher wäre es durchaus sinnvoll, eine Regionalisierung des Stammkräfteprogramms zu erörtern, wie dies durch die TGL im Lande zur Zeit vorangebracht wird.

Fachförderprogrammen auch über die Regionalisierung der Strukturpolitik, über die fünf Landesinitiativen, darunter insbesondere über die Landesinitiative PAKTE vorangebracht. Diese Initiative zielt auf die Förderung von lokalen Bündnissen für Arbeit, ähnlich der ASP-Beiräte in Mecklenburg-Vorpommern.

In Sachsen gibt es Ähnliches zum sachsen-anhaltinischen „Verzahnungsbeschluss“, allerdings mit einem anderen Ansatz: Während in Sachsen-Anhalt ein Teil der Fachförderprogramme mit der Verpflichtung versehen ist, zusätzliche arbeitsmarktpolitische Maßnahmen an die Ressorts „anzubinden“ und hierfür Kofinanzierungen bereitzustellen, zielt der sächsische „Verzahnungsbeschluss“ umgekehrt darauf, Mittel zur arbeitsmarktpolitischen Kofinanzierung in die Ressorts hineinzugeben, damit diese zur Finanzierung ihrer Fachförderprogramme herangezogen werden können. Damit wird in Sachsen beansprucht, Arbeitsförderungsgeld gleich wieder in der Wirtschaftskreislauf hineinzubringen, während der Weg in Sachsen-Anhalt so gesehen wird, dass mit „alten Instrumenten“ (ABM) beschäftigungspolitische Effekte bewirkt werden sollen. Allerdings kann man das auch anders sehen: In Sachsen werden arbeitsmarktpolitische Mittel zur Realisierung von Wirtschaftsaufgaben herangezogen, während sie in Sachsen-Anhalt mit dem Ziel eingesetzt werden, zusätzliche Beschäftigungseffekte zu erreichen.

Das Förderprogramm „Neue Wege der Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik“ richtet sich ebenfalls auf Experimente und innovative Ideen in Bereichen des „dritten Sektors“, schließt dabei Möglichkeiten der Eigenerwirtschaftung von Mitteln mit ein. Auch durch das Programm „Aktiv zur Rente“, bei dem auf der Grundlage von SAM-Projekten die landesseitige Finanzierung¹⁰⁶ vorerst über Restmittel der ehemaligen Treuhandanstalt abgedeckt werden kann, sind umfangreiche Möglichkeiten entstanden, in Bereichen des Dritten Sektors bzw. auf dem zweiten Arbeitsmarkt Beschäftigung zu sichern.

Die Verbesserung von Integrationschancen für besondere Personengruppen richten sich auf besondere Einstellungshilfen für diese Gruppen (Jugendliche, Ältere, Behinderte, Landzeitarbeitslose, Frauen), auf die Integration von Sozialhilfeempfängern (hierzu besonderes Rahmenprogramm, das unter kreisliche Entscheidungskompetenz gestellt wurde und – anders als bei TAURIS in Sachsen – sozialversicherungspflichtige Beschäftigungsverhältnisse oder Qualifizierungsmaßnahmen für Sozialhilfeempfänger aufbauen soll¹⁰⁷), auf die Förderung von Ausbildungsplätzen u.a.m.

Verschiedene Maßnahmen richten sich auf die Förderung von Teilzeitarbeit und die Umverteilung von Arbeit. Hierin kann ein besonders innovatives Feld der Landespolitik gesehen werden, das weder in Mecklenburg-Vorpommern noch in Sachsen in vergleichbarer Form praktiziert wird. Die Schaffung von Teilzeitarbeitsplätzen wird höher bezuschusst als die Schaffung von Vollzeitzeitarbeitsplätzen (40% gegenüber 30% des Bruttolohnes). Darüber hinaus werden Leistungen nach dem Bundes-Altersteilzeitgesetz um monatlich 200 DM aufgestockt (ebenfalls unter Nutzung des Sonderfonds der Treuhandanstalt).

106 Das Programm „Aktiv zur Rente“ ist ein bundesweites Programm. Jedoch rund die Hälfte aller Maßnahmen wird in Sachsen-Anhalt realisiert. SAM für ältere Arbeitslose (55+) werden hierbei für maximal 5 Jahre ausgelegt und landesseitig mit durchschnittlich 500 DM (255 €) monatlich aufgestockt. Hinzu können ergänzende ESF-Mittel für Qualifizierungsbausteine im 1. Förderjahr kommen. Weiterhin beteiligt sich das Land an den Overhead-Kosten mit einem Anteil von 19,3%. Die Maßnahmeträger selbst müssen 3% der Gesamtkosten aufbringen. Im Jahre 2001 waren in Sachsen-Anhalt ca. 2.500 Personen über das Programm „Aktiv zur Rente“ beschäftigt. Eine Ausweitung auf mehr als 3.000 Personen ist unwahrscheinlich.

107 Eine kontraproduktive Wirkung dieses insgesamt sehr sinnvollen Programms ist damit entstanden, dass die kreislichen Kofinanzierungsmittel hierfür teilweise zu Lasten der Finanzierung von Arbeitslosenbetreuungsprojekten gehen, deren Finanzierung von der Landesebene auf die kommunale Ebene übertragen worden ist. Im Lande gab es 44 Arbeitslosenberatungsstellen, davon 12 vom Arbeitslosenverband, die im Juli 2001 wegen Insolvenzverfahren geschlossen wurden.

2.5 Politische Konzepte der PDS

Wege zur Reduzierung und Überwindung der Arbeitslosigkeit zu finden, gehört zweifellos zu den Top-Anliegen, denen sich die PDS verpflichtet fühlt. Sucht man jedoch nach konkreten alternativen Politikentwürfen, bietet sich ein sehr differenziertes Bild. Arbeitsmarktpolitische Alternativkonturen werden vor allem mit der Idee eines „öffentlichen Beschäftigungssektors“¹⁰⁸ (ÖBS) deutlich, in der Diskussion häufig auch auf besonders benachteiligte Arbeitslosengruppen wie auf Arbeitslose ab 55 Jahre bezogen. Im Programmentwurf der PDS (I) werden „der ökologische Umbau von Wirtschaft und Gesellschaft und der Ausbau qualifizierter humanorientierter Dienstleistungen“ als zukünftige Felder der Erwerbsarbeit beschrieben. Im weiteren werden Grundsatzpositionen beschrieben, wie jene nach Reduzierung der Erwerbsarbeit und der Möglichkeit selbstbestimmter Eigenarbeit, nach gerechter Verteilung der Arbeit, nach einer Neuordnung der sozialen Sicherungssysteme und einer bedarfsorientierten sozialen Grundsicherung.¹⁰⁹ Die arbeitsmarktpolitischen SprecherInnen aus den ostdeutschen Landtagen und dem Bundestag forderten (März 2002) von der Bundesregierung ein 5-Jahresprogramm mit einem Umfang von jährlich 11,5 Mrd. € (zu tragen vom Bund und von der Bundesanstalt für Arbeit), das die Kommunen mit mehr Investitionsmitteln ausstattet (kommunales Infrastrukturprogramm), damit auf diesem Wege neue Arbeitsplätze geschaffen werden können.

In den *Ländern* muss die PDS auf konkrete arbeitsmarktpolitische Handlungen eingestellt sein und hierzu ihre Unterstützung oder auch Ablehnung deutlich machen. Hier bedürfte es eines klaren Profils, einer realistischen Konzeption in der Arbeitsmarktpolitik, um politikwirksam zu sein. In der Arbeitsmarktpolitik der Länder haben sich – wie auch in den Ausführungen weiter oben deutlich gemacht – Herausforderungen für politisches Handeln eingestellt, für deren Bewältigung die PDS eigene spezifische Beiträge einbringen kann, dies zum Teil auch einbringt, jedoch auch konzeptionelle Defizite vorliegen. Für die PDS-Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik in den Ländern könnte man insbesondere die folgenden fünf Herausforderungen aufzählen:

- a) Die Suche nach dem Aufbau eines nachhaltigen *gemeinwohlorientierten Wirtschafts- und Arbeitssektors* als „zweites Standbein“, ergänzend zum ersten Arbeitsmarkt. Beim Thema ÖBS sind die PDS-Vorstellungen in den Ländern konkreter und pragmatischer geworden; sie laufen nicht mehr auf reine Landesfinanzierungen hinaus, sondern versuchen SAM- oder §10-Mittel (SGB III) oder ESF-Mittel zu nutzen, schließen somit auch Zielgruppenorientierungen ein, verweigern sich nicht mehr degressiven Förderungsschienen und Anreizen zur progressiven Eigenfinanzierung der Projekte. Die PDS ist noch immer die *einzig* politische Kraft, die die Bewältigung der Arbeitsmarktprobleme nicht *allein* auf dem *ersten* Arbeitsmarkt sucht, sondern langfristig *auch* mit der Idee eines öffentlich geförder- ten Beschäftigungssektors oder – besser gesagt – „Dritten Sektors“ zwischen Staat und Markt verbindet, und zwar nicht als vorübergehende Notlösung, sondern im Sinne von regionaler Strukturpolitik. Bisher ist es noch in keinem der Länder gelungen, die *Wirt-*

108 Vgl. hierzu u.a.: PDS-Antrag im Bundestag zur Einrichtung eines ÖBS, Bundestag-DS 13/7147; Harald Werner (Hg.) *Zwischen Staat und Markt. Der öffentlich geförderte Beschäftigungssektor*, Hamburg (VSA-Verlag) 1999; André Brie/Angela Marquard: *Die Zukunft zur Erwerbsarbeit, Thesen zur Denkwerkstatt 2020 in Mecklenburg-Vorpommern*, www.denkwerkstatt-mv.de.

109 Programm der Partei des Demokratischen Sozialismus, Entwurf, Abschnitt III.4.

schaftsverbände für die Idee des Dritten Sektors zu gewinnen, was nicht zwangsläufig so bleiben muss, wenn man diese Idee zielstrebig unter dem Gesichtspunkt „weiche Standortfaktoren für die Wirtschaft“ entwickeln würde. Das könnte dann zum Beispiel einschließen, zielstrebig soziokulturelle und ökologische Infrastrukturen rings um innovative Technologieunternehmen und Wirtschaftsschwerpunkte aufzubauen – Förderung eines innovativen Mittelstandes und Entwicklung des Dritten Sektors sollten zusammen gehören. Im Augenblick sind die Schwerpunkte der aktiven Beschäftigungsförderung eher formal nach Arbeitsmarktindikatoren gerichtet – sofern es überhaupt Schwerpunkte gibt.

- b) Die Suche nach Wegen zu einer *gerechteren Umverteilung der Arbeit auf der Grundlage intelligenter Arbeitszeit- und Weiterbildungsmodelle*. Diese Diskussion ist bisher innerhalb der PDS noch kaum entwickelt, obwohl es ein Schlüsselthema für die Überwindung von Arbeitslosigkeit ist. Das Problem der Arbeitslosigkeit wird sich nicht lösen lassen, wenn es auf diesem Wege keine Fortschritte gibt.
- c) Die *Verzahnung von Arbeits- und Beschäftigungspolitik mit Wirtschaftspolitik und anderen Politikfeldern*. Alle PDS-Landesverbände und Fraktionen fordern dies, jedoch gibt es im Grunde wenig konkrete, zum Teil auch wenig tragfähige¹¹⁰ Vorstellungen darüber.
- d) Ein weitere strategische Herausforderung PDS-spezifischer Arbeitsmarktpolitik in den Ländern liegt in der *Erschließung der regionalen Handlungspotenziale* (also in der Regel jene der Planungsregionen). Hierzu liegen Ansätze in allen drei untersuchten Ländern vor.
- e) Schließlich geht es um „*Gefahrenabwehr*“ sowohl gegen ungerechtfertigte bzw. unnötige Einschnitte bei der Finanzierung der Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik und deren Sozialstandards, gegen den Ausbau eines Niedriglohnsektors, andererseits auch gegen Zweckentfremdung von arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen sowie private, staatliche oder kommunale Mitnahmeeffekte.¹¹¹ Bisher sind die Aktivitäten der PDS beinahe ausschließlich auf die erstgenannte Seite bezogen.

Man könnte noch weitere Herausforderungen für die PDS-Arbeitsmarkt- und beschäftigungspolitik in den Ländern nennen, die bislang höchst unterschiedlich bewältigt werden: Wie nimmt die PDS auf die Finanzhaushalte der *Arbeitsamt-Selbstverwaltungsausschüsse* Einfluss? Wie nimmt sie Einfluss auf die *institutionelle Förderstruktur* in den Ländern – in Sachsen-Anhalt zum Beispiel mit sehr konkreten Vorstellungen und Forderungen, in anderen Ländern hingegen nicht.

PDS Mecklenburg-Vorpommern

In Mecklenburg-Vorpommern wurden neue konzeptionelle Ansätze in der Arbeitsmarktpolitik in erster Linie vom PDS-geführten Arbeitsministerium – in Kooperation mit Instituten und Sozialpartnern – geleistet. Im wesentlichen vollziehen die Fraktion und der Landesverband nach, was an strategischer und operativ-praktischer Arbeit im Ministerium auf dem Gebiet der Arbeitsförderung geleistet wird. Sie begleiten diesen Prozess sehr intensiv und nicht unkri-

110 Zu den wenig tragfähigen Vorstellungen kann die strikere Verknüpfung von wirtschaftlichen Förderhöhen und Anzahl der neu eingestellten Personen gezählt werden.

111 Private Mitnahmeeffekte können sich sowohl auf private Unternehmen als auch auf Arbeitslose beziehen. Staatliche Mitnahmeeffekte wären z.B. gegeben, wenn gemeinwohlorientierte Arbeitsförderungsprojekte als „Ersatz“ für den Leistungsabbau im öffentlichen Dienst fungieren; kommunale Mitnahmeeffekte, wenn z.B. kommunale Pflichtleistungen mit Hilfe von ABM-Kräften gelöst werden (Bauhöfe!).

tisch, wirken dabei insgesamt unterstützend¹¹² und haben die Forderung nach einem Einstieg in einen öffentlichen Beschäftigungssektor in der Öffentlichkeit wie auch gegenüber ihrer Koalitionspartnerin SPD stets mit Nachdruck vertreten. Dass der Arbeits-(Bau-)Minister (gleichzeitig stellvertretender Ministerpräsident) als einer der drei Vertreter der PDS in dieser Koalitionsregierung agiert, spielt keine unwichtige Rolle. Denn in diesem Zusammenhang sind faktisch in allen entscheidenden Fragen der Arbeitsmarktpolitik (wie insgesamt der Regierungspolitik) des Landes unbürokratische Konsultationen zwischen Fraktion und Minister üblich. Die Fraktion versteht sich nicht als „Gefolgschaft“ des durch einen PDS-Minister geführten Ministeriums, sondern als Unterstützerin und Korrektiv mit eigener Rolle zugleich. Beide Seiten bringen in ihren Worten und abgestimmten Handlungen zum Ausdruck, dass sie Vertreter ein und derselben politischen Grundrichtung und zugleich aufeinander angewiesen sind, allerdings – und hierzu sind die Lernprozesse nicht abgeschlossen – auf verschiedenen Seiten, mit verschiedenen Rollen, zum Teil mit verschiedenen Intensionen und mit verschiedener Handlungslogik.

Die PDS-Fraktion sieht, so wie dies auch im Koalitionsvertrag festgehalten ist, die Reduzierung der Arbeitslosigkeit als zentrale Aufgabe der gesamten (!) Regierung an und drängt in diese Richtung ihren Koalitionspartner SPD zu konkreten Maßnahmen. Im Mai 2001 einigten sich PDS und SPD im Koalitionsausschuss auf Initiative der PDS, ein Maßnahmenpaket zur Minderung der Arbeitslosigkeit in M-V zu erarbeiten. Das Papier, das daraufhin vom Kabinett vorgelegt wurde, sah unter anderem die Einrichtung von fünf Regionalmanagements für die Wirtschaftsförderung, die Bildung einer „schnellen Eingreiftruppe“ bei Industrieansiedlungen und die Bildung eines Initiativfonds zur Förderung arbeitsmarktrelevanter Projekte vor. Im wesentlichen waren dies keine neuen Schritte, sondern solche, die ohnehin in Arbeit waren: Die Bildung von Regionalmanagements ergibt sich aus den neuen Fördermöglichkeiten der GA; Sonderbetreuungen bei der Aussicht größerer Industrieansiedlungen waren auch bisher üblich und ein freier Fonds zur Überwindung von „Engpässen“ bei Projekten, die arbeitsmarktpolitische Wirkungen war ebenfalls vorgesehen, ist nunmehr auch im neuen ASP verankert – wenngleich immer wieder den Begehrlichkeiten des Spardrucks ausgesetzt. Die ursprüngliche Hoffnung, dass über Maßnahmen der Ministerien direkt zusätzliche Arbeitsplätze geschaffen werden könnten, erfüllte sich kaum. Die innerhalb der PDS immer wieder virulente Vorstellung, dass über staatliche Politik Arbeitsplätze „geschaffen“ werden könnten, wenn denn nur der Wille dafür vorhanden sei, erweist sich generell als wenig realistisch. Substantiell ist hingegen die Forderung der PDS, dass die Landesregierung ihre *Gesamt*verantwortung für die Schaffung von Arbeitsplätzen wahrnehmen müsse, dass hierzu Arbeitsmarktpolitik effektiver mit anderen Politikfeldern und insbesondere mit einer beschäftigungswirksameren Wirtschaftsförderungspolitik verknüpft werden muss. Wie dies im einzelnen geschehen könnte, wurde aber bislang nicht konkret dargelegt. In der politischen und Verwaltungspraxis anderer Bundesländer gibt es in dieser Hinsicht beispielweise – wie anderer Stelle in diesem Kapitel dargelegt – interessante Anhaltspunkte in Sachsen-Anhalt, an die auch Mecklenburg-Vorpommern anknüpfen könnte.

Der derzeit wichtigste Beitrag der PDS-Fraktion in der Arbeitsmarktpolitik – so scheint es jedenfalls dem Außenbeobachter – kommt aus deren Einsatz für die *Finanzierung* von arbeitsmarktpolitischen Projekten. Dies ist keine „leichte Übung“, geht doch die PDS davon

112 Das neue ASP wurde in den Entwurfsstadien seit Sommer 2001 intensiv, unterstützend, aber auch kritisch durch die Fraktion begleitet.

aus, den Schwerpunkt der Arbeitsmarktfinanzierung möglichst nicht durch zusätzliche Verschuldung, sondern durch Umschichtungen des Gesamtetats zu wahren.¹¹³ Dass in den Doppelhaushalt 2002/2003 zusätzlich 12 Mio. DM für SAM und für die Fortführung von GAP-Projekten eingestellt werden konnten (nicht nur aus dem Etat des Arbeitsministeriums, sondern auch aus anderen Ministerien), ist eine wichtige arbeitsmarktpolitische (Vor-)Leistung der PDS-Fraktion. Gleiches trifft dahingehend zu, dass jährlich 10 Mio. DM Sonderbedarfszuweisungen zur Unterstützung bei der Kofinanzierung von arbeitsmarktrelevanten Infrastrukturmaßnahmen – so Eigenanteil bei GA-Förderung – bereitgestellt werden. Da die Kommunen oft Schwierigkeiten haben, den geforderten Eigenanteil von 20% bei der Förderung von Infrastrukturmaßnahmen aufzubringen, geht das Land auf Initiative der PDS einen richtigen Weg: Sonderbedarfszuweisungen bereitzuhalten, um solche Projekte und damit die Schaffung von Arbeitsplätzen fördern zu können. Insgesamt lag seitens der PDS-Fraktion über ihre Leistungen in der Haushaltspolitik – so auch im Einsatz zur Finanzierung des Programms Jugend- und Schulsozialarbeiter oder zur Sicherung der Kofinanzierung von GAP-Projekten – der wohl bisher *entscheidende* Beitrag zur Arbeitsmarktpolitik des Landes.

Ein anderer wichtiger Beitrag der PDS M-V zur Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik besteht in der Organisation von Debatten mit verschiedensten arbeitsmarktpolitischen Akteuren im Lande. Herausragendes Beispiel hierfür war im Jahre 2001 die beschäftigungspolitische Konferenz in *Tutow*, die gemeinsam von Fraktion und Landesverband organisiert wurde. Die PDS leistet hiermit eine wichtige Arbeit bei der Bildung von Kommunikationsnetzwerken in der Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik.

PDS Sachsen

In *Sachsen* steht die PDS in einer klaren Oppositionsrolle zur Arbeitsmarktpolitik des Freistaates. Sie kritisierte markant und teils in drastischen Formulierungen ein Versagen der Staatsregierung und auch persönlich des Ministerpräsidenten in der Arbeitsmarktpolitik, was in den nicht sinkenden, in letzter Zeit sogar steigenden Zahlen der Arbeitslosigkeit im Lande zum Ausdruck komme. Die PDS-Fraktion bescheinigt ein „gestörtes Verhältnis der sächsischen Staatsregierung zu Instrumenten der aktiven Arbeitsmarktpolitik“¹¹⁴, eine „Geschichte notorischer Erfolglosigkeit“¹¹⁵ usw. Aus den Statements des PDS-Landesverbandes oder der Fraktion im Landtag sind keine Anknüpfungspunkte an die Tätigkeit der Staatsregierung zu erkennen – Oppositionspolitik auf ganzer Linie. In den wesentlichen Punkten stimmen die Richtungen der Oppositionskritik der PDS mit jenen überein, die von der SPD vorgetragen werden. Aus der SPD-Fraktion werden konkrete eigenständige arbeitsmarktpolitische Projekte auf den Weg gebracht: so zur Reduzierung von Jugendarbeitslosigkeit oder zum Aufbau einer Agentur für Jobrotation.

Die Oppositionspolitik der PDS bleibt nicht bei allgemeinen „verbalen Gefechten“ stehen. Sie richtet sich gegen *ganz bestimmte* Politikvorstellungen und politische Handlungsrichtungen der Regierung. Hierzu gehören an vorderer Stelle die Kritik der Programme von TAURIS und

113 Dennoch konnte auf Grund von prognostizierten Steuermindereinnahmen über 130 Mio. € im Jahre 2002 – Resultat nicht zuletzt der Unternehmenssteuerreform des Bundes – die geplante Absenkung der Nettoneuverschuldung nur teilweise eingehalten werden. Für das Jahr 2002 wurde die Nettoneuverschuldung (wie schon im Jahre 2001) auf 332,3 Mio. € (statt ursprünglich geplanter 230 Mio) festgelegt, für das Jahr 2003 auf 255,7 Mio. € (statt ursprünglich geplanter 153,4 Mio.).

114 So der arbeitsmarktpolitische Sprecher der Fraktion, Karl-Friedrich Zais, vgl. PDS-PI vom 5.12.2001.

115 So der Fraktionsvorsitzende Peter Porsch in der Landtagsrede vom 21.3.2001.

„Konvergenz“. Über TAURIS werde die Hoffnung eines großen Teiles der Arbeitslosen, einmal wieder in reguläre Beschäftigungsverhältnisse zu gelangen, faktisch abgeschrieben. Qualifizierungen sind nicht vorgesehen. Darüber hinaus werden weitere wirtschafts- und arbeitsmarktpolitische Wirkungen als Grund der Ablehnung dieser Projekte seitens der PDS benannt: „Bisher im 1. Arbeitsmarkt angesiedelte tarifliche Tätigkeiten in den Bereichen von Sport, Kunst und Kultur sowie bewährte Konzepte von öffentlicher Beschäftigung auf dem 2. Arbeitsmarkt, z. B. im Umweltbereich, werden durch die Billiglohnkonkurrenz von "Tauris" ruiniert.“¹¹⁶ TAURIS wird als Wegbereiter in einen Billiglohnsektor kritisiert; als Alternative favorisiert die PDS, Wege in einen öffentlich geförderten Beschäftigungssektor zu suchen. Hierbei bedürfe es des Übergangs zu langfristigen Projektförderungen.

Zu den hauptsächlichen Kritikpunkten zählen der drastische Abbau von ABM- und SAM-Maßnahmen sowie die zeitlich verzögerte und inkonsequente Umsetzung der ABM-Sachkostenfinanzierung. Die PDS verlangt zusätzliche öffentliche Investitionsprogramme für die Verbesserung der Infrastruktur und für einen ökologischen Umbau, um über Wirtschaftsentwicklung Arbeitsplätze zu binden. Gefordert wurde in diesem Sinne das Auflegen eines Wettbewerbes für kommunale Beschäftigungsinitiativen und eines kommunalen Brückensanierungsprogramms. In Sachsen ist auch für die PDS – nicht nur für die CDU – Arbeitsmarktentwicklung stärker als in anderen ostdeutschen Bundesländern mit der Frage des Wirtschaftsentwicklung verbunden. Der Weg zu mehr Beschäftigung solle hier über mehr öffentliche Aufträge geöffnet werden, über den Abbau von Überstunden, über die Stärkung regionaler Wirtschaftskreisläufe. Auch Bildung, Studium und Wissenschaften müssten besser entwickelt werden, um das Problem der Arbeitslosigkeit im Lande zu entschärfen. In der Arbeitsmarktpolitik selbst ginge es um eine bessere Kopplung, um einen wirkungsvolleren Einsatz der ca. 1,4 Mrd. DM seitens der Arbeitsämter und der knapp 700 Mio. DM über die Haushalte des Freistaates. Man müsse stärker über innovative Methoden in der Arbeitsmarktpolitik nachdenken. Welche dies sein könnten, wird seitens der PDS wenig benannt. Gefordert werden u.a. eine Dezentralisierung sowie Entbürokratisierung der Entscheidung über arbeitsmarktpolitische Maßnahmen und eine Verstetigung (statt Kürzung) der Mittel für den zweiten Arbeitsmarkt. Dies Forderung wird ähnlich auch im DGB in Sachsen erhoben. Appelliert wird an die Bundesebene, die Absenkung von ABM und SAM zu stoppen, Kürzungen der Arbeitszeit zu ermöglichen, um auf diesem Wege mehr Menschen in Beschäftigungsverhältnisse zu bringen. Arbeitsförderungen müssten über Projekte auf die Lösung von *Problemen* angesetzt werden, statt die *Individuen* als zentrale Ziel- und Kontrollgröße der Arbeitsförderung anzunehmen – eine viel diskutierte, berechtigte Forderung, die aber zu den gegenwärtigen Mechanismen der Arbeitsförderung in Deutschland konträr steht. Die PDS Sachsens begreift Arbeitsmarktförderung nicht als „konsumtive Verbrauchsmaschine“, sondern strukturbildend, wettbewerbsfördernd, innovativ. Sie lässt sich darauf ein, dass Förderungen von Projekten zeitlich begrenzt und degressiv sein könnten, damit sie dann ohne Subvention „weiter laufen“ – eine Position, wie sie sich auch in der PDS Mecklenburg-Vorpommerns und Sachsen-Anhalts durchgesetzt hat. Als Gegenargument wird der PDS vorgehalten, deren Vorschläge seien immer noch „teurer“ als TAURIS – hierfür gibt der Staat nur 150 DM pro Teilnehmer im Monat aus. Welche gesellschaftlichen Langzeitwirkungen (und damit gesellschaftlichen Folgekosten) mit diesem „kostengünstigeren Kurs“ des Freistaates verbunden sein können, bleibt bei diesem Gegenargument ausgeblendet.

¹¹⁶ Jürgen Dürrschmidt, MdL für die PDS in Sachsen, vgl. PI vom 15.05.2001.

PDS Sachsen-Anhalt

Ähnlich wie die anderen Landtags-Fraktionen und Landesverbände der PDS geht man auch in der PDS Sachsen-Anhalts davon aus, dass es für eine Verbesserung der Arbeitsmarktsituation grundlegender Reformen auf der Bundesebene bedarf. Deren Ausbleiben könne nur partiell auf der Landesebene kompensiert werden. Bei der Reflexion des neuen Job-AQTIV-Gesetzes werden in der PDS-Fraktion „hoffnungsvolle Ansätze“ gesehen – diese werden im einzelnen aufgezählt: die Rückkehr zum Ziel eines hohen Beschäftigungsgrades; erweiterte Einbeziehung von Erziehungszeiten bei den Renten; Abschaffung der Wartezeiten bis zum Eintritt in Fördermaßnahmen; erweiterte Möglichkeiten für ehrenamtliche Tätigkeit bei Leistungen des Arbeitsamtes; bessere Möglichkeit der Verlängerung von Arbeitsförderungsmaßnahmen (quasi Einstieg in Projektförderung).¹¹⁷ An diese und andere Ansätze wolle man in der Arbeitsmarktpolitik anknüpfen, sie insgesamt mit „richtigem Leben“ ausfüllen. Ähnlich wie in den PDS-Fraktionen anderer Länder werden jedoch auch Grenzen und Unzulänglichkeiten des Gesetzes gesehen. Dem von der Bundesregierung selbst gesetzten Anspruch, eine umfassende Reform der Arbeitsförderung zu bewerkstelligen, trage das neue Gesetz in keiner Weise Rechnung. Notwendige Motivierungen der Arbeitslosen sollten nicht mit verstärkten Sanktionsdrohungen einhergehen. Beschäftigungsträger seien gegenüber Wirtschaftsunternehmen bei der Entwicklung einer beschäftigungsfördernden Infrastruktur benachteiligt. Erlaubten Eigeneinnahmen bei pauschalierter Förderung lägen so geringe Fördersätze zugrunde, dass Niedriglohnmaßnahmen entstehen würden.¹¹⁸ Wenngleich diese Bewertung des JobAqtiv-Gesetzes durchaus differenziert ausfällt, sieht die PDS Sachsen-Anhalts wie auch jene in den anderen Bundesländern die Arbeitsmarktpolitik der Bundesregierung insgesamt sehr kritisch. Bisher habe die Bundesregierung nichts getan, um ein Konzept zur gerechteren Verteilung der Arbeit zu entwickeln. Langfristige Programme statt Stückwerk seien notwendig, um bisher Arbeitslose auf den ersten Arbeitsmarkt in reguläre Beschäftigung zu bringen. Ein „Systemwechsel“ in der Arbeitsförderung werde gebraucht. Gemeint sind Programme, die der Situation im Osten Deutschlands angemessen sind, die nicht allein auf die „Aktivierung“ von Arbeitslosen, sondern auf die Schaffung von stabilen, existenzsichernden Arbeitsplätzen am 1. Arbeitsmarkt, aber auch bei sozialen, kulturellen und ökologischen Dienstleistungen am 2. Arbeitsmarkt gerichtet sind.¹¹⁹

Bezogen auf die Landespolitik wurden in der PDS Sachsen-Anhalt in der jüngsten Zeit Grundzüge eines strategischen Konzeptes zur Arbeitsmarktpolitik entwickelt (siehe weiter unten). Vorausgegangen waren Jahre einerseits der öffentlichen Auseinandersetzung mit der Arbeitsmarktpolitik des Bundes, deren Wirkungen zu gering seien; andererseits seit Mitte und besonders seit Ende der neunziger Jahre ein Prozess des Tolerierens und indirekten Mitregierens der PDS auch hinsichtlich der Arbeitsmarktpolitik des Landes, ein verstärktes Interagieren mit anderen arbeitsmarktpolitischen Akteuren, das 1998 auch zu einer PDS-Initiative für die Einberufung eines Bündnisses für Arbeit führte.¹²⁰ Seit der Tolerierungsphase wurde in der PDS immer klarer, dass es sowohl konkreter, realistischer konzeptioneller Vorstellungen zur Landespolitik

117 Vgl. Sabine Dirlich (arbeitsmarktpolitische Sprecherin PDS-Fraktion im Landtag Sachsen-Anhalt): Arbeitsmarkt: Neue Instrumente sinnvoll nutzen. In: PDS-Landtagsreport 8/2001 vom 24.11.2001.

118 Vgl. Sabine Dirlich: Die Zukunft der Arbeitsförderung in Sachsen-Anhalt, Presseinformation, Oktober 2001.

119 Vgl. Petra Sitte, Rede anlässlich der Nominierung zur Spitzenkandidatin der PDS für die Landtagswahlen Sachsen-Anhalts, Magdeburg, 01.12.2001.

120 Anders als in Mecklenburg-Vorpommern sind die Unternehmensverbände nicht Mitglied im Bündnis für Arbeit. Die Ergebnisse der bisherigen Tätigkeit des Bündnisses für Arbeit wurden in unseren Interviews meist sehr skeptisch beurteilt. Eine eigenständige Analyse habe wir nicht durchgeführt.

und ihren einzelnen Politikfeldern als auch eigener Netzwerkaktivitäten und konstruktiver praktischer Anstöße bedarf, um die Tolerierungsfunktion überhaupt wahrnehmen zu können.

Im Bereich der Arbeitsmarktpolitik konzentrierte sich die PDS zunächst auf die Ausarbeitung von Vorstellungen über einen öffentlich geförderten Beschäftigungssektor (ÖBS). Hierzu gab es zum Ende der 90er Jahre bereits Konzeptionen der PDS auf der Bundesebene¹²¹ wie auch konzeptionelle Vorarbeiten und erste praktische Erfahrungen in Mecklenburg-Vorpommern.¹²² Bemerkenswert war, dass die PDS relativ rasch nach pragmatischen Ansätzen suchte und hierbei bereit war, ursprüngliche Vorstellungen, die auf eine reine Landesfinanzierung hinausliefen und zunächst erst einmal zielgruppenunabhängig waren, an die haushaltspolitischen Bedingungen wie auch an die gegebenen Positionen beim Tolerierungspartner SPD bzw. bei den Ministerien anzunähern. Die PDS hatte durch ihre Mitgestaltungsverantwortung in Rahmen der Tolerierung die wichtige Erfahrung gesammelt, dass Forderungen wie jene nach einem ÖBS – prinzipiell trifft dies auch für andere Forderungen zu – zur „Luftnummer“ werden, wenn sie nicht auf das konkret Machbare zugeschnitten werden. Diesen Weg war die PDS bereit zu gehen. Auf der Ebene der Länder ist ohnehin nicht mehr als die Suche nach einem sinnvollen und nachhaltigen *Einstieg* in den ÖBS möglich ist; für eine stabilere Etablierung dürfte dieser Sektor nicht mehr so überwiegend wie heute an Mittel der Arbeitslosenversicherung gebunden sein, bedürfte anderer gesetzlicher, finanzieller und mentaler Rahmenbedingungen auf der Bundesebene. Als einen ersten Schritt zu diesem „Einstieg“ initiierte die PDS-Fraktion im Jahre 1998 ein Feststellenprogramm für Jugendarbeit (10 Mio. DM; Laufzeit 4 Jahre). Ähnlich dem Programm Jugend- und Schulsozialarbeiter in Mecklenburg-Vorpommern ist die kommunale Ebene an diesem Programm beteiligt (in S-A zu 20%, in M-V zu 50%). Voraussetzung ist, dass die Kommunen die vom Land zur Verfügung gestellte Jugendpauschale voll ausnutzen, hierfür auch die entsprechenden Mittel der Gegenfinanzierung (50%) bereit stellen.

Ansätze eines öffentlich geförderten Beschäftigungssektors (ÖBS) sollten darüber hinaus nach den Vorstellungen der PDS in Form von Modellprojekten ab dem Jahr 1999 eingeführt werden, was aber an Haushaltszwängen und an unterschiedlichen Positionen zwischen SPD und PDS scheiterte. Dennoch wurde mit der SPD eine wichtige Grundübereinkunft erreicht: Es müssten neue Wege der Beschäftigung erreicht werden – darunter die Suche nach einem ÖBS – allein die klassischen Mittel der Wirtschaftsförderung wie auch des 2. Arbeitsmarktes reichen für eine Eindämmung der Arbeitslosigkeit nicht aus. Im weiteren präziserte die PDS ihre ÖBS-Vorstellungen (mehrjährige Projektförderung; Ablehnung Niedriglohnsektor; Möglichkeit der Bildung von Rücklagen; Orientierung am lokalen/regionalen Bedarf; demokratische Einbeziehung der Akteure vor Ort) und passte sie an die im Land gegebene Situation an: In die konzeptionellen Überlegungen zum ÖBS wurden solche Fragestellungen aufgenommen wie Zielgruppenorientierung; Nachdenken über Lohnabstandsgebot, über Kostenbeteiligungen der Träger; Einbeziehung bzw. Nutzung von SGB-III-Instrumenten (vor allem SAM); Einräumen der Möglichkeit degressiver Förderungen.¹²³ Wurden damit einerseits die Grenzen zur traditionellen „Zweite-Arbeitsmarkt-Förderung“ fließender, war dies doch andererseits der unausweichliche Zwang, die Vorstellungen über einen ÖBS ausgehend von den gegebenen Realitäten zu entwi-

121 Vgl. den PDS-Antrag im Bundestag zur Einrichtung eines ÖBS, Bundestag-DS 13/7147.

122 Vgl. zu konzeptionellen Vorarbeiten in M-V: Machbarkeitsstudie zu einem Öffentlichen Beschäftigungssektor in der Region Rostock, Studie im Auftrag des Arbeitsministeriums des Landes M-V, Verfasser: Dr. Karsten Schuldt, Mitarbeit: Heidemarie Hermann und Eckhard Voss, Rostock, Nov. 1998.

123 Vgl. Sabine Dirlich: Artikel zum Öffentlich geförderten Beschäftigungssektor, Manuskript vom 14.02.2000.

ckeln. Insgesamt gesehen, ließ sich die PDS innerhalb kurzer Zeit auf ein solches konstruktives wie auch pragmatisches Herangehen ein, nicht zuletzt bedingt durch ihre Einbindung in eine Tolerierungsrolle. Innerhalb der PDS Sachsen-Anhalts verlief dieser Diskussionsprozess bereits im Jahre 2000 und wurde durch Mitglieder der Fraktion selbst geführt.

Vergleicht man hierzu die Diskussion in Mecklenburg-Vorpommern, wäre festzuhalten: Einerseits war dieser Prozess (z.B. hinsichtlich der Nutzung von SAM) bereits seit dem Jahre 1999 praktische Realität, in anderen Punkten (Kostenbeteiligung der Träger; degressive Förderung) gibt es erst neuerdings Überlegungen und Anhaltspunkte nach dem neuen ASP, deren Anregungen weniger von der Fraktion als vom PDS-geführten Arbeitsministerium ausgingen. Vergleicht man hingegen mit der PDS in Sachsen, so sind dort die Überlegungen zum ÖBS zwar präsent und werden unterstützt, jedoch derzeit ohne Chance auf Umsetzung – nicht zuletzt deshalb auch noch wenig konkret im politischen Angebot. Eher auf dem Niveau symbolischer Politik befindlich, wird ÖBS in Sachsen als Alternative zu TAURIS und Niedriglohnsektor begründet.

Kehren wir zu der oben dargelegten These zurück, dass die PDS Sachsen-Anhalts in der jüngsten Zeit Grundzüge eines strategischen Konzeptes ihrer Arbeitsmarktpolitik entwickelt hat. Vorgelegt wurde dies im September 2001 durch die arbeitsmarktpolitische Sprecherin.¹²⁴ Anlehnungen an konzeptionelle Diskussionen in Mecklenburg-Vorpommern sind unübersehbar, zugleich aber auch ein eigenes Profil. Die Arbeitsmarktpolitik brauche zwei Säulen: a) Stärkung des 1. Arbeitsmarktes, vor allem bei Unterstützung kleiner und mittlerer Unternehmen; b) Zweiter Arbeitsmarkt. Darüber hinaus gehe es um die Förderung neuer Wege in der Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik. Gefordert wird ein Strategiewechsel: weg von der Förderung nach Antragslage und hin zu einer Förderung nach Schwerpunkten. Entscheidend sei, dass die Mittel der Wirtschafts- wie auch der Arbeitsförderung strukturpolitische Erfolge erzielen. Das Kriterium der Beschäftigung müsse beim Einsatz der Wirtschaftsförderungsmittel einen höheren Stellenwert erhalten. KMU müssten eine bessere Förderung zur Wahrnehmung von Erstausbildung erhalten. Arbeitsmarktpolitik solle zunehmend als ressortübergreifendes Handlungsfeld (als Aufgabe der Regierung als Ganzes) praktiziert werden. Es müsse eine stabile und flexible Trägerstruktur zur Entwicklung des 2. Arbeitsmarktes etabliert werden. Ohne dass man sich näher darauf festlegt, wie denn das Verhältnis von 2. Arbeitsmarkt und ÖBS sein könnte, wird die Entwicklung eines ÖBS als notwendig erachtet, und zwar zur regionalen Strukturentwicklung und bei regionalem Konsens. Landesweite Aktionsprogramme wie auch regionale Konsensgremien bzw. demokratisch legitimierte Akteursnetzwerke vor Ort sollten hierfür die Schwerpunkte definieren. Insgesamt müsse Arbeitsmarktpolitik schrittweise stärker regionalisiert werden, einschließlich der Verfügung über die finanziellen Mittel.

Hierbei handelt es sich um ein relativ geschlossenes Programm, das auf Grundrichtungen verweist, ohne sich allzu sehr auf Einzelheiten, die dann in der Praxis durchaus anders aussehen könnten, einzulassen. Detailarbeit wird aber noch notwendig sein: Was bedeutet „beschäftigungswirksamere Wirtschaftsförderungspolitik“? ... Welche Finanzmittel sollten zur Entwicklung eines ÖBS eingestellt werden?

124 Vgl. Sabine Dirlich: Sachsen-Anhalt: Anforderungen der PDS an die Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik, Pressedienst der PDS-Fraktion im Landtag Sachsen-Anhalt, 37 vom 14.09.2001.

3. Bildung (Schule)

3.1. Die erneute Karriere des Themas Bildung. Prämissen der Politikfeldanalyse

Bildung avanciert(e) zum „Megathema“ in der Bundesrepublik Deutschland

Das allgemeinbildende Schulwesen ist ein Politikbereich, der zu den Kernkompetenzen der Bundesländer¹²⁵ gehört. Er ist mithin von zentraler Bedeutung für alle landespolitische Akteure, so auch die Parteien. In der Bundesrepublik zeichnet sich zudem seit den 1990er Jahren eine erneute Karriere und Politisierung des Themas Bildung ab. Wenngleich Reformen in allen Bereichen des Politikfeldes anstehen, richtet sich das Erkenntnisinteresse hier auf die allgemeinbildende Schule.

Für die einsetzende Reformdebatte ist eine unterschiedlich motivierte Unzufriedenheit mit der Ausstattung, Leistungsfähigkeit, Effizienz des Bildungswesens¹²⁶ ebenso leitend wie der zunächst von oben geführte Diskurs¹²⁷ über die bildungspolitischen Konsequenzen des Umbruchs zur „Informations- und Wissensgesellschaft“.

In Anlehnung an Fuchs/Reuter¹²⁸ lassen sich die Herausforderungen, vor denen alle bildungspolitisch relevanten Akteure, so auch die PDS, in Hinsicht auf die allgemeinbildende Schule in den Ländern stehen, in neun Stichworten umreißen:

1. Vorerst nur in den neuen Ländern haben die gesunkenen und weiter sinkenden Schülerzahlen im Verbund mit dem Postulat der Haushaltskonsolidierung weitreichende Folgen für das Schulnetz und die ab 1990 installierten gegliederten Landesschulsysteme. Was ist zu tun, wenn die für den Schulbetrieb erforderlichen Mindestschülerzahlen lokal nicht erreicht werden? Welche Alternativen zur geläufigen Praxis der Schulschließungen sind möglich? („Demographische Herausforderung“).

125 Damit ist die Frage nach der Einheitlichkeit des Bildungswesens in der Bundesrepublik aufgeworfen. Zentrale Bedeutung gewann in dieser Hinsicht die „Ständige Konferenz der Kultusminister der Länder der Bundesrepublik Deutschland“ (KMK). Bei der KMK handelt es sich um eine freiwillige Arbeitsgemeinschaft. Die Beschlüsse der KMK lassen die verfassungsrechtliche Zuständigkeit von Bund und Ländern unberührt, bewirken gleichwohl eine wesentliche Vereinheitlichung im Bildungsbereich.

126 Vgl. Gisela Helwig: Schule in der Krise, Deutschland Archiv 9/1992, S. 897-899; Dietrich Schwanitz: Bildung. Alles, was man wissen muss, Frankfurt am Main 1999; Bernhard Muszynski: Bildungspolitik in Umbruchszeiten. In: Berliner Debatte Initial 2/2001. Es hat in den 1990er Jahren in Köln, Mainz, Berlin Schwerin, Dresden ebenso wie im Jahre 2000 größere schulpolitische Demonstrationen von Lehrern, Schülern und Eltern gegeben. Diese Demonstrationen erhoben allesamt Einspruch gegen Kürzungen in den Bildungsetats, die größere Klassen, Unterrichtsausfall und Einschränkungen des Fächerkanons nach sich ziehen. Größere Proteste haben in Sachsen-Anhalt und Brandenburg Ende der 1990er Jahre Vorhaben der Landesregierungen ausgelöst, das Niveau der Kinder(garten)betreuung gegenüber dem bisherigen Status quo zu senken, an das der Alt-Länder anzunähern und die Eltern stärkern an den Kosten zu beteiligen.

127 Vgl. Memorandum des Initiativkreises Bildung der Bertelsmann-Stiftung unter der Schirmherrschaft des Bundespräsidenten „Zukunft gewinnen – Bildung erneuern“ (1999). Von Seiten der Wirtschaft ist der BDA mit einem Positionspapier hervorgetreten „Für eine neue Bildungsoffensive“ (2000). Die rot-grüne Bundesregierung installierte ein „Forum Bildung“, um die „Zukunftsfähigkeit des deutschen Bildungswesens sicherzustellen“.

128 Vgl. Hans-Werner Fuchs/Lutz Reuter: Bildungspolitik in Deutschland. Entwicklungen. Probleme, Reformbedarf, Opladen 2000, S. 47-48.

2. „Bildung und Wissen“. Welche Bildung, welches Wissen sollen die Schulen wie an die nächste Generation vermitteln und welches bisher vermittelte Wissen ist verzichtbar?
3. „Erziehung“. Die nachlassende Erziehungskraft der Familie konfrontiert die Schulen in neuer Weise mit Anforderungen, Lösungen für soziale, Erziehungs- und Sozialisationsprobleme zu finden. Soll und muss die Schule sich diesen Aufgabe stellen (etwa durch Ausweitung ihrer sozialpädagogischen Funktion), oder soll sie die erzieherische Herausforderung als Überforderung abweisen und sich auf ihre Kernaufgaben beschränken, Unterricht zu erteilen?
4. „(Bildungs-)Chancengleichheit/Integration und Differenzierung“. Bildungschancengleichheit hat zwei Dimensionen – den Ausgleich von Nachteilen und die fähigkeitsorientierte Unterstützung besonderer Begabungen, Neigungen, Interessen, Leistungsmöglichkeiten. Was erheischt Nachteilsausgleich und fähigkeitsorientierte Unterstützung für Schüler nichtdeutscher Herkunft, für Jungen und Mädchen, für Schüler mit und ohne Behinderungen? Wie lange soll/kann die Schullaufbahn durch soziale Koedukation möglichst offen gehalten werden? Wie können die Nachteile zu langer Einheitlichkeit aufgefangen werden?
5. „Autonomie der Einzelschule“. Dabei geht es um die Erweiterung der Handlungsmöglichkeiten und Gestaltungsspielräume der Einzelschule im Rahmen gesetzlich fixierter Regeln bei der Erfüllung der Aufgaben. Wenngleich eine solche Erweiterung sinnvoll ist, speist sich die Autonomiedebatte aus gegensätzlichen Quellen und Intentionen: (schulbezogene) De-Regulierungs- und Privatisierungsimpulse stehen (schulbezogene) Profilierungs- und Demokratisierungsententionen gegenüber.
6. „Neue soziale Einbettung der Schule“. Bundesweit denkt man über die bessere Verankerung der Schule in ihrem sozialen Umfeld nach, sogar von „Patenbetrieben“ und „regionalen Bildungsallianzen“ ist die Rede. In den neuen Ländern gibt es dafür besondere Gründe, denn zu den wohl nicht intendierten Folgen der Transformation gehört auch, dass die einstige soziale Einbettung der DDR-Schule beseitigt wurde. Die Schulen wurden zu eher begrenzten Lernorten.
7. Fixieren schulischer „Mindeststandards“. Welche Mindeststandards sollen Schulen in Abhängigkeit vom Schultyp erfüllen?. In diesen Kontext fallen auch solche Fragen wie Klassen-Größen, Klassenteiler.
8. „Zuwanderung und Interkulturalität“. Diese Herausforderung und Zukunftsaufgabe bezieht sich auf das Erfahren und Umgehen mit unterschiedlichen Traditionen, Werten und Verhaltensweisen an den Schulen (interkulturelles Lernen).
9. Schließlich geht es um die Beantwortung der Frage, in welche Richtung Ausbildung, Stellung, Rolle und Funktion der Lehrer sich verändern sollen.

Diese neun Herausforderungen fungieren auch als Raster der Politikfeldanalyse mit dem Schwerpunkt allgemeinbildende Schule.

Nachholende Modernisierung des Bildungswesens?

Nach und nach rückt zudem eines in den Blick: das Abschneiden der Schüler der Bundesrepublik in internationalen Vergleichen wie TIMSS und PISA¹²⁹ war kein singulärer Ausrut-

129 TIMSS steht für „Third International Mathematics and Science Study“ der OECD. Zur Debatte, wie die deutschen Ergebnisse der weltweiten Schülerleistungsschau zu bewerten sind, siehe das thematische Dop-

scher oder leicht korrigierbarer Betriebsunfall. Der Übergang zur Wissensgesellschaft ist für die Bundesrepublik nur über weitreichende Reformen und eine „nachholende Modernisierung“ ihres Bildungssystems zu haben. Denn in der (Alt-) Bundesrepublik hat es zwar eine „Bildungsexpansion“ gegeben, es ist aber nie zu grundlegenden Strukturreformen¹³⁰ des Bildungswesen wie in anderen europäischen Massendemokratien gekommen..¹³¹

Historisch bestimmte das Maß der Ausweitung der Bürgerrechte auf die unteren Klassen die Logik von Strukturreformen im Bildungswesen – als Ruf nach mehr Bildung und Chancengleichheit in den Bildungsmöglichkeiten. Leitannahme war, dass soziale und kulturelle Bildungsbenachteiligungen eher ausgeglichen werden könnten, wenn die soziale Selektion der Schüler später oder gar nicht erfolgt, alle Schüler den gleichen Schultyp besuchen und nach gleichen Lehrplänen unterrichtet werden, so dass die gemeinsame schulische Umwelt ihre Prägestärke entfaltet. Vor diesem Hintergrund symbolisieren bis heute schulpolitische Organisationskonzepte („Einheitsschule“ versus „gegliedertes Schulwesen“) gesellschaftspolitische Richtungsentscheidungen. Stützten einst die Arbeiterparteien, sozialistische Gewerkschaften und der Deutsche Lehrerverein die Idee der „Einheitsschule“¹³², so sind es in der Geschichte und Gegenwart der Bundesrepublik (wenn auch mit unterschiedlicher Nachhaltigkeit) vor allem PDS, SPD und GEW. Die Stützen des gegliederten Schulwesens waren die bürgerlichen Parteien, die Kirchen, der Philologenverband und die Universitäten. In der Gegenwart ist es u.a. die CDU.

Nach 1945 wurde in der DDR eine Variante der „Einheitsschule“ durchgesetzt, ohne freilich die mit Geschichte der Einheitsschulbewegung verbundenen schulreformpolitischen Hoffnungen noch die darüber hinaus gehenden Intentionen des „einheitlichen sozialistischen Bildungssystems“ tatsächlich einzulösen.¹³³ Und so wurde auch in den neuen Bundesländern ab 1990 das „einheitliche sozialistische Bildungssystem“ der DDR ebenso geräusch- wie widerstandslos abgewickelt und dafür der bundesdeutsche Status quo mit all seinen lichten wie problematischen Momenten nachgebildet.

Die zeitgenössischen Verfechter der „Einheitsschul-Idee“ konnten sich in der alten wie auch in der vereinten Bundesrepublik bislang bildungspolitisch nicht durchsetzen. Markenzeichen war und ist die frühe Selektion, meist nach der 4. Klasse. Vornehmlich in den SPD geführten Ländern wurde zwar das gegliederte Schulwesen in den 1970er Jahren durch ein zusätzliches Element – die integrierte oder kooperative Gesamtschule – erweitert. Als Insellösung und in Konkurrenz zu den anderen Schultypen konnte die Gesamtschule die in sie gesetzten Hoff-

pelheft Aus Politik und Zeitgeschichte: Beilage zur Wochenzeitung Das Parlament N5. 35-36/1999. PISA (Programme for International Student Assessment) zeigte Ende 2001, dass sich die Schüler der Bundesrepublik Deutschland im internationalen Schulvergleich nur im unteren Drittel placieren konnten (vgl. www.pisa-oecd.org; vgl. wer wenig liest, weiß wenig, Berliner Zeitung vom 5. Dezember 2001, S.2).

130 Lexikon der Politik, Herausgegeben von Dieter Nohlen, Bd. 3, München 1992, Stichwort Bildungspolitik S. 65.

131 Vgl. Ludwig von Friedeburg: Bildungsreform in Deutschland. Geschichte und gesellschaftlicher Widerspruch, Frankfurt am Main 1989.

132 In neuerer Zeit konkretrisiert(e) sich die Einheitsschulidee in der POS der DDR; in der Bundesrepublik in der sechsjährigen Grundschule plus integrierter Gesamtschule als Regelschule sowie im Plädoyer für integrative Schul- und Unterrichtsformen.

133 Vgl. Petra Gruner (Hg.): Angepasst oder mündig? Briefe an Christa Wolf im Herbst 1989, Berlin 1990; vgl. Hans-Joachim Kornadt: Erziehung und Bildung im Transformationsprozess. In: Stefan E. Hormuth u.a.: Individuelle Entwicklung, Bildungs- und Berufsverläufe (Berichte zum sozialen und politischen Wandel in Ostdeutschland.4), Opladen 1996, S. 203-272.

nungen nicht einlösen. Auch deshalb gerieten die zeitgenössischen Träger der „Einheitsschulidee“ in den alten wie den neuen Ländern mehr und mehr in die Defensive.¹³⁴

Bei der Konstituierung der Landesschulsysteme in den neuen Ländern hatten sie nur in Brandenburg einigen Erfolg. In M-V setzte die CDU-FDP-Koalition seinerzeit das dreigliedrige Schulsystem pur durch. In S-A und in Sa präferierten die CDU-geführten Regierungen von Anfang an Modifikationen. Während in M-V und S-A Gesamtschulen (zumindest im Rahmen von Schulversuchen) zugelassen wurden, sind sie im CDU regierten Sachsen bis heute nicht gelitten. In allen drei Bundesländern wurde Religion ordentliches Unterrichtsfach. Die neuen Landesschulsysteme kommen mit weit weniger Lehrern aus als die auf dem Territorium dieser Länder zuvor agierenden DDR-Schulen. Der geringere Lehrerbedarf resultiert einmal aus sinkenden Schülerzahlen, höheren Klassenfrequenzen, einer erhöhten Pflichtstundenzahl der Lehrer, Veränderungen im Fächerkanon und Kürzungen der Stundentafel gegenüber der DDR-Schule.¹³⁵

Historisch überkommen sind auch zwei weitere Konfliktlinien. Zum einen geht es um die Frage, ob die exponierte Sonderrolle der Großkirchen im Bildungswesen zulässig und sinnvoll ist. Zum anderen stellt(e) sich die Frage, ob Bildung und Schule in der Zuständigkeit der Länder am besten aufgehoben sind, oder eher eine zentrale staatliche Bildungspolitik vorzuziehen wäre. Während sich in der Gegenwart an der privilegierten Position der Großkirchen im Bildungswesen zumindest die Träger der freigeistigen Bewegung und die PDS¹³⁶ reiben, gibt es bislang keine politische oder soziale Kraft, die dezidiert für eine bundeseinheitliche staatliche Bildungspolitik eintreten würde. Die ist insofern um so verwunderlicher, als die überwältigende Mehrheit der wahlberechtigten Bundesbürger in West (83%) und Ost (90%) es für nachteilig hält, dass in Deutschland die Bildungspolitik von Bundesland zu Bundesland verschieden ist.¹³⁷ In der PDS ist der Klärungsprozess über die Vor- und Nachteile des Kulturföderalismus und seine Perspektiven noch im Gange.¹³⁸

Der schlaglichtartige Rekurs auf die Geschichte der Bildungsentwicklung deutet eines an: beim Herangehen an die Bewältigung der neuen bildungspolitischen Herausforderungen sind die Akteure nämlich (bei aller ihnen zuzubilligenden Flexibilität) nicht völlig frei, sondern das Spektrum der ihnen jeweils möglichen Lösungen ist durch ihre Verortung in Konfliktlinien und -mustern (cleavages) vorstrukturiert. Von daher tendieren sie – wie von einer unsichtbaren Hand geleitet – dazu, Bildungsreform als Reform vornehmlich der „Unterrichtskultur“¹³⁹ zu fassen oder aber gleichermaßen (Schul-)Strukturen und die Unterrichtskultur reformieren zu wollen.

134 Die Dreigliedrigkeit ist dem Grundsatz nach nie aufgegeben worden. „Die Kultusminister beschlossen nach langen Debatten eine Vereinbarung über die Anerkennung von Gesamtschulabschlüssen (1982). Sie haben damit das integrierte (Einheits-) und gegliederte (Typen-)Schulwesen in der Gestalt, die es inzwischen angenommen hat, gleichberechtigt nebeneinandergestellt“ (Herder Staatslexikon Freiburg Basel Wien 1995, Bd. 1, S. 807).

135 Vgl. Kornadt (Anmerkung 133) und Hübner (Anmerkung 144).

136 Vgl. Bildungspolitische SprecherInnen der Landtagsfraktionen der PDS: Arbeitspapier zum Religionsunterricht. In: PDS im Bundestag. Rundbrief der AG Kultus 1/2000, 4 S.

137 Vgl. Wilhelm Bürklin/Christian Jung: Deutschland im Wandel. Ergebnisse einer repräsentativen Meinungsumfrage, in: Karl-Rudolf Korte/ Werner Weidenfeld (Hrsg.): Deutschland-Trendbuch. Fakten und Orientierungen, Opladen 2001, S. 691, Tab. 2.17 Kulturföderalismus.

138 Zum Diskussionsstand siehe Peer Kösling: Thesenhafte Bemerkungen zu Umrissen des Kulturföderalismus in der BRD (Arbeitspapier vom Juli 2001), 13 S.

Maßgaben und Fokus der Politikfeldanalyse (allgemeinbildendes Schulwesen)

Da Politikfeldanalyse verschiedene Dimensionen hat¹⁴⁰ wird hier – in Übereinstimmung mit dem realen Stand des schulpolitischen Reformprozesses – eine Phase der politischen Problembearbeitung in das Zentrum der Politikfeldanalyse gerückt – die Phase der Politikformulierung. In dieser Phase geht es um die schulpolitischen Problemartikulationen, Forderungen und Vorschläge von Akteuren in den drei Bundesländern und die Entwicklung von (staatlichen) Programmen, um Konfliktfelder und Konsenssuche bzw. -bildung.

Im Zentrum steht das Agieren der PDS im Politikfeld Bildung in den Jahren 2000 und 2001, mithin die Frage, wie sich die schulpolitischen Problemwahrnehmungen und Vorschläge der PDS mit Blick auf die in Anlehnung an Fuchs/Reuter skizzierten neun bildungspolitischen Herausforderungen im jeweiligen landespolitischen Kontext ausnehmen und in ihn einordnen.

Diese Fragestellung bestimmt überdies die Vorgehensweise: es handelt sich um eine theorie- und diskursgeleitete, an historisch überkommenen (bildungspolitischen) Konfliktlinien orientierte Dokumentenanalyse/Internet-recherche, die von einigen Interviews mit landespolitischen Akteuren flankiert wird.

3.2. Positionsbewegungen schulpolitischer Akteure

Schulpolitische Strukturentscheidungen der ersten Hälfte der 1990er Jahre in Sachsen (Sa), Sachsen-Anhalt (S-A) und Mecklenburg-Vorpommern (M-V)

In den neuen Bundesländern ist nach 1990 das DDR-Bildungswesen in relativ kurzer Zeit transformiert worden. Als Resultat lässt sich festhalten:

Bei insgesamt nur „graduellen Innovationen“ haben die ostdeutschen Länder hinsichtlich Bildung „... lediglich den westdeutschen Status quo mit all seinen retardierenden Elementen erreicht und damit auch dessen Problemgehalt uneingeschränkt übernommen“.¹⁴¹

Die neuen Bundesländer standen bei ihrer Wiederrichtung allesamt hinsichtlich der nunmehr wahrzunehmenden Kulturhoheit vor einer Reihe von Problemen:

„Es ging um die Lösung des grundsätzlichen Konstitutionsproblems (welche Struktur sollte das Schulsystem des (jeweiligen – T.K.) Landes in welcher gesetzlichen Einbindung erhalten?),
Ein Beschäftigungsproblem war anzugehen (wie sollte mit den vorhandenen Lehrkräften, Schulleitern und Schulaufsichtspersonen verfahren werden?),
Ein Qualifizierungsproblem bei den Lehrkräften war in etlichen Fächern sehr drängend...“¹⁴²

Ferner war von den Lehrern ebenso wie von den Schülern und Eltern die sogenannte innere Schulreform zu bewältigen – veränderte Bildungs- und Erziehungsziele, Lehrpläne und Unterrichtsgestaltung, Leistungsbeurteilung und Notengebung.

Zudem war das Problem der Bezahlung des Lehrpersonals zu regeln (Angleichung der Vergütung der Lehrkräfte an die ihrer westdeutschen Kollegen oder Sonderregelungen).

139 Anette Schavan: Kinder und Jugendliche ernst nehmen. Stärkung von Bildung und Erziehung ist Aufgabe aller/PISA als Chance, Neues Deutschland 2./3. Februar 2002, S. 23.

140 Vgl. Lexikon der Politik, herausgegeben von Dieter Nohlen, München 1994 Bd. 2, S. 308-314.

141 Bernd Muszynski: Bildungspolitik in Umbruchzeiten. In: Berliner Debatte Initial 2/2001, S. 95.

142 Ebenda, S. 94.

Alle drei Bundesländer wurden zu dem Zeitpunkt, als die grundlegenden schulpolitischen Strukturentscheidungen anstanden, von CDU-FDP-Koalitionen bzw. allein von der CDU regiert. Daher entschieden sie sich für das dreigliedrige Schulsystem.

In Mecklenburg-Vorpommern wurde die konservativste Lösung präferiert. Grundlage der Strukturveränderungen war das Erste Schulreformgesetz vom 24. April 1991. Darin wurde die Einführung des dreigliedrigen Schulwesens (an die Grundschule schließen Haupt-, Realschule und Gymnasium an) verbindlich geregelt. Auf Antrag konnten auch Gesamtschulen eingerichtet werden. Allerdings nur dann, wenn sie den Bestand des gegliederten Schulwesens nicht gefährdeten. Verzichtet wurde in M-V zu diesem Zeitpunkt auf Vorklassen wie auf die schulartenunabhängige Orientierungsstufe. Im Rückblick stellt sich die Entwicklung für den gegenwärtig amtierenden Kultusminister so dar:

„Nicht alles, was neu eingeführt wurde, hat sich in den vergangenen 10 Jahren bewährt. Dieses gilt besonders für die Schulstruktur. Das in Mecklenburg –Vorpommern 1991 von der damaligen Landesregierung eingeführte dreigliedrige Schulsystem entwickelte strukturell und zum Teil inhaltlich keine Stabilität. Von der Mehrheit der Bevölkerung werden insbesondere die Hauptschule und die Verkürzung der Schulpflicht auf 9 Jahre als Rückschritt empfunden.“¹⁴³

Alle schulpolitische Entwicklung in Mecklenburg-Vorpommern lässt sich als schrittweise Korrektur der Anfang der 1990er Jahre getroffenen Entscheidungen fassen.

1996 wurde ein neues Schulgesetz von der CDU-SPD-Regierung für Mecklenburg-Vorpommern beschlossen. Dieses Schulgesetz trug zum einen stärker sozialdemokratischen Vorstellungen Rechnung. Zum anderen wurde versucht, sich den Konsequenzen zu stellen, die die sinkenden Schülerzahlen mit sich brachten. Um wohnortnahe Schulstandorte erhalten zu können, konnte nunmehr auf Antrag „jahrgangübergreifender Unterricht in kleinen Landschulen“ erteilt werden. Das neue Schulgesetz sah sowohl die Einführung von Vorklassen als auch einer „in der Regel verbundenen Haupt- und Realschule“ vor. Die Gesamtschule wurde nunmehr als Regelschule anerkannt. An den Gymnasien wird seit dem Schuljahr 1996/97 auch in Mecklenburg-Vorpommern die Abiturprüfung nur noch in 4 Fächern abgelegt. 1996 beschloss zudem der Landtag, dass das Abitur an der Küste ab dem Jahr 2000 erst nach 13 Schuljahren abgelegt werden kann.¹⁴⁴ Die Bundes- wie die Landes-CDU ist hingegen seit der zweiten Hälfte der 1990er für das Abitur nach 12 Jahren.

Anders als in Mecklenburg-Vorpommern entschieden sich sowohl Sachsen als auch Sachsen-Anhalt für modifizierte Varianten des dreigliedrigen Schulsystem. An die Grundschule schließen sich Gymnasium und Mittelschule (Sachsen) bzw. die Sekundarschule und das Gymnasium (Sachsen-Anhalt) an.

Der Charakter dieser Modifikationen ist umstritten. Während manche Beobachter in der Mittel- bzw. Sekundarschule nur einen „neuen Namen für alte Inhalte“ erkannten, nämlich räumlich zwar vereinte, aber getrennt geführte Haupt- und Realschulen zum Teil mit gemeinsamer Orientierungsstufe¹⁴⁵, hob der Staatssekretär für Bildung in Sachsen darauf ab, dass etwa in

143 Peter Kauffold: Eröffnungsrede des Bildungsministers. Bewährtes bewahren und Neues gestalten. Forum Zukunftsschule. In: Bewährtes bewahren und Neues gestalten. Dokumentation zum Symposium zur Qualitätsentwicklung und -sicherung an den allgemeinbildenden Schulen Mecklenburg-Vorpommerns, Ministerium für Bildung, Wissenschaft und Kultur M-V, Schwerin 2000, S. 11.

144 Vgl. Conchita Hübner: Die Transformation des Schulwesens. In: Nikolaus Werz/Jochen Schmidt: Mecklenburg-Vorpommern im Wandel. Bilanz und Ausblick, München 1998, S. 213-228.

145 Vgl. Gisela Helwig: Experimentierfeld Schule, Deutschland Archiv 9/1991, S. 897.

der Mittelschule „polytechnische Elemente fortgesetzt“ und Bildungswege auf allen Stufen des Bildungssystems offengehalten werden.¹⁴⁶

Die letztere Behauptung über die Fortführung polytechnischer Elemente in der sächsischen Mittelschule ist nicht unbegründet: Das zeigt zumindest die Gewichtung der Fächergruppen (Tabelle 16) mit Blick auf den „Arbeitsunterricht“. In Sachsen hat es im Vergleich zur POS der DDR in der Fächergruppe Arbeitsunterricht die geringsten Kürzungen gegeben.

Tabelle 16: Gewichtung der Fächergruppen in den Klassen 7-10 in der DDR (POS) und in den drei neuen Bundesländern M-V, Sa, S-A in den Klassen 7-10 (Angaben in Prozent)

Land/Fächergruppe	DDR (POS)	M-V (Realschule)	Sa (Mittelschule)	S-A (Sekundarschule)
Deutsch	12,14	12,5	12,21	10,93
Mathematik	13,57	12,5	12,21	11,71
Math.-naturwiss	32,85	26,66	26,71	26,56
1. Fremdsprache	8,57	11,66	11,45	10,15
Musisch-künstlerisch	5,0	6,66	6,87	9,37
Historisch-politisch	5,7	13,33	9,92	8,59
Arbeitsunterricht	12,8	5,0	10,68	4,68
Rest	9,37	11,69	9,95	18,01

Quelle: zit. nach Hans-Joachim Kornadt 1996 (Anmerkung 9), S. 219, Tabelle 5

Die in der Polytechnischen Oberschule (POS) der DDR den mathematisch-naturwissenschaftlichen Fächern zugewiesene Bedeutung wurde deutlich relativiert. Mehr Gewicht haben die sprachlichen und musisch-künstlerischen Fächer erhalten. In den Fremdsprachen lösten westeuropäische Sprachen Russisch ab. Die historisch-politischen Fächer wurden ebenfalls aufgewertet. Dagegen ging der Anteil der Fächergruppe Arbeitsunterricht drastisch zurück. Eingeführt wurden ferner Religions- bzw. Ethikunterricht. Die Tabelle 16 zeigt die unterschiedlichen Akzente, die die hier interessierenden Bundesländer dabei setzten.

Der Landtag des Freistaates Sachsen verabschiedete relativ früh ein auf Dauer angelegtes Schulgesetz, die anderen neuen Bundesländer fixierten zunächst (wie in der Passage über Mecklenburg-Vorpommern angedeutet) Übergangsregelungen.

Während Sachsen und Sachsen-Anhalt die integrierte Gesamtschule in ihren gesetzlichen Regelungen aussparten, wurde die bei Konservativen unbeliebte Schulform in Sachsen-Anhalt als Schulversuch zugelassen.¹⁴⁷

Die von den Ländern jeweils getroffenen Strukturentscheidungen in den skizzierten Dimensionen veränderten die soziale Einbettung und Funktionen der Schule ebenso wie die Rollanforderungen an Lehrer, Schülern, Eltern. Vor diesem Hintergrund wird verständlich, dass die Suche nach einer neuen Form der sozialen Wiedereinbettung der Schule Bestandteil des schulpolitischen Reformdiskurses wurde.

Nach Artikel 6 Abs. 2 GG sind die „Pflege und Erziehung der Kinder... das natürliche Recht der Eltern und die zuvörderst ihnen obliegende Pflicht...“. Aus dieser Perspektive ergänzen staatliche Bildung und Erziehung gleichsam das elterliche Engagement. Mit Blick auf die

¹⁴⁶ Vgl. Wolfgang Nowak zit. n. Wendelin Sroka: Schule und Pädagogik im Umbruch. Übergangsprobleme in den neuen Bundesländern, Deutschland Archiv 1/1994, S.83.

¹⁴⁷ Vgl. Gisela Helwig: Schule in der Krise, Deutschland Archiv 9/1992, S. 898.

neuen Bundesländer (freilich nicht nur dort) besteht zwischen dieser Verfassungsnorm und der Verfassungswirklichkeit eine erhebliche Diskrepanz. Daher diagnostizieren manche Beobachter ein „erzieherisches Vakuum“ oder konstatieren gar, dass viele Eltern ihre Kinder „verwahrlosen lassen“.

Unter Kritik stehen indes auch die Lehrer: Die Lehrerschelte speist sich aus verschiedenen Quellen. Dabei spielt unter anderem auch eine Rolle, dass die Frage, wie mit den vorhandenen Lehrkräften, Schulleitern und Schulaufsichtspersonen umzugehen sei, zwar im Umfeld der Wende kontrovers diskutiert wurde, doch ist die neue Lehrerschaft im Grunde aus den Lehrkräften der DDR-Schule rekrutiert worden. Ein weitgehender Elitenwechsel wie in anderen gesellschaftlichen Bereichen Ostdeutschland war im Schulwesen einfach nicht durchzusetzen. Daher hatten Transformation und Vereinigung für die Lehrerschaft als Gruppe im Vergleich mit anderen Kategorien von Beschäftigten der DDR überwiegend positive soziale Konsequenzen (Weiterbeschäftigung, Vergütung, sozialer Status, Wegfall von zeitraubenden politischen Aktivitäten, sozialen Kontrollen und Pflichten, die Lehrer in der DDR erfüllen mussten). Allerdings sind nicht alle früheren Lehrer übernommen worden.

Schule im Spagat zwischen Kontinuitätsgebot und Veränderungspostulaten

Schule halten bedarf einerseits der Ruhe und Kontinuität. Zum anderen aber muss die Schule wie alle andere gesellschaftlichen Bereiche auf gesellschaftlichen Wandel reagieren. Alles in allem: In den Schulen ist bis heute keine Ruhe eingekehrt und doch zeichnen sich erneut Veränderungen ab.

Denn nachdem der Umbau des Bildungswesens in allen seinen Teilen in den neuen Bundesländern bis Mitte der 1990er Jahre abgeschlossen war, sind es vor allem drei Impulse, die nachhaltige Veränderungen im Schul- und Bildungswesen stimulieren – Folgeprobleme der Transformation, die Heraufkunft eines neuen bildungspolitischen Paradigmas und veränderte Koalitionsarchitekturen in den Ländern.

Zu den – nicht nur, aber auch bildungspolitisch wichtigsten – Folgeproblemen der Transformation gehören der Bevölkerungsrückgang und die sinkenden Geburtenziffern. Vom Bevölkerungs- und Geburtenrückgang geht ein kaum zu überschätzender und keineswegs vorübergehender Druck zur Veränderung der Schullandschaften in allen neuen Bundesländern aus, der nach und nach alle Schultypen/Schulformen erreicht. Mithin avanciert(e) die Debatte über die Kriterien, nach denen Schulen zusammengelegt oder geschlossen werden sollen, zu einem Feld der Auseinandersetzung zwischen den schulpolitischen Akteuren.

Unter sonst gleichen Bedingungen zeichnet sich folgender Trend ab:

„Das differenzierte und regional dezentralisierte Sekundarschulangebot wird nicht aufrechtzuerhalten sein; in manchen Regionen der bevölkerungsarmen Flächenstaaten... sind bereits im Grundschulbereich jahrgangsübergreifende Klassen eingeführt worden; die Folgen für Schulwege und das Schulnetz, das Jahrgangsprinzip, die Lehrerausbildung... und Erneuerung des Lehrkörpers an den Schulen sind gravierend.“¹⁴⁸.

Die Wanderungsverluste seit 1989/90 und der Fall der Geburtenrate haben zu sinkenden Schülerzahlen geführt. Nach der Prognose bis 2010 sinkt die Zahl der Schüler in Mecklenburg-Vorpommern von 280.000 (1995) abermals auf 120.000¹⁴⁹. Die Prognosen der Schüler-

148 Hans-Werner Fuchs/Lutz Reuter: Bildungspolitik in Deutschland. Entwicklungen. Probleme, Reformbedarf, Opladen 2000, S. 23.

149 Vgl. Conchita Hübner: Die Transformation des Schulwesens, a.a.O., S. 213; 219.

zahlen für Sachsen-Anhalt und Sachsen sind ähnlich. Derzeit gelten in Sachsen ein Drittel der 640 Mittelschulen und 50 der 187 Gymnasien als bedroht. In Sachsen-Anhalt werden zwischen 2001/02 und 2005/06 71 Grundschulen, 137 Sekundarschulen, 16 Gymnasien, 7 Sonderschulen und 1 Berufsbildende Schule geschlossen.¹⁵⁰

In Mecklenburg-Vorpommern ist am Ende der 1990er Jahre die Regionale Schule (siehe dazu weiter unten) nicht zuletzt als Antwort auf die demographische Herausforderung konzipiert worden.¹⁵¹

Angesichts der Prognosen der Schülerzahlen sieht das „Lehrerpersonalkonzept“ der Landesregierung Mecklenburg-Vorpommerns aus dem Jahr 1995 vor, dass bis 2010 mehr als die Hälfte der derzeit 19.000 Lehrerstellen einzusparen sind. In Sachsen sollen aus dem gleichen Grunde 17.157 von 42.300 Stellen wegfallen (=40,5%); in Sachsen-Anhalt soll die Zahl der Lehrerstellen von 28.000 auf 16.750 (um ca. 40%) reduziert werden.¹⁵²

Der demographische Faktor ist allerdings, wie einleitend erwähnt, nicht der einzige Veränderungsimpuls. Vielerorts geht es um die Stabilisierung der Unterrichtsversorgung, Veränderungen in der Rahmenplanung und den Rahmenrichtlinien. Fragen der Qualitätssicherung an den Schulen, der „Wertevermittlung“, Reformansätze in der Lehrerbildung gewannen an Gewicht. Dabei handelt es sich nicht so sehr und allein um eher unauffällige Kärnerarbeit zum Ausbau und zur Vervollkommnung des bestehenden Schulwesens. Vielmehr wirkt sich in wachsendem Maße eine neues, ökonomisch gefärbtes bildungspolitisches Paradigma aus:

„Bildung steht auf dem Prüfstand mit Blick auf ihre Kosten, Effizienz, Leistung und Verwertbarkeit...Der neue Bildungsdiskurs hat die Mängel des Bildungswesens zum Gegenstand...Der Paradigmenwechsel ist offenkundig. Nicht die Entfaltung der Persönlichkeit durch Bildung, sondern die auch durch Reformen des Bildungswesens zu gewährleistende Leistungsfähigkeit der Volkswirtschaft angesichts der globalen Herausforderungen ist Impuls des Bildungsdiskurses.“¹⁵³

Ein Handlungsbedarf für die Schulverwaltungen ist aber auch deshalb entstanden, weil trotz einer relativ langen Schulzeit die Hauptabnehmer der Schulabsolventen aller Schularten (Wirtschaft und Hochschulen) vielfach mit deren Leistungen unzufrieden sind. Zudem hat das Abschneiden der Schüler der Bundesrepublik bei internationalen Vergleichstests (TIMSS in den 1990er Jahren und PISA 2001) Schwächen und Fehlentwicklungen des in der Bundesrepublik bestehenden Schulsystems offenkundig werden lassen, die ein „Weiter so“ verbieten.¹⁵⁴

Da schließlich Schulpolitik zu den Kernkompetenzen der Länder gehört und für die Akteure der Landespolitik ein zentraler Politikbereich ist, war auch für die Fraktionen und Landesverbände der PDS in M-V, Sa und S-A das Politikfeld Bildung in allen 3 Wahlperioden einer der

150 Vgl. Landtag Sachsen-Anhalt 3. WP Drucksache 3/5057 09.10.2001: Antwort der Landesregierung auf die Große Anfrage (der CDU) Bildungspolitik in Sachsen-Anhalt, S. 13.

151 Vgl. Ministerium für Bildung, Wissenschaft und Kultur M-V: Die Entwicklung der Regionalen Schule in Mecklenburg-Vorpommern, Schwerin 2001, S.6.

152 Vgl. Conchita Hübner: Die Transformation des Schulwesens, a.a.O., S. 221.

153 Ebenda, S.14.

154 Das deutsche Schul- und Bildungssystem zeichnet sich durch eine hohe, strenge und frühe soziale Selektivität aus. Im Vergleich mit den Ländern, die gut abschnitten, fällt auf, dass die Bildungspotenzen des Kindergartens und der Grundschule unterbewertet werden und in Deutschland in die frühen Bildungsjahre zu wenig investiert wird. Die Bildungschancen der Kinder und Jugendlichen sind in kaum einem anderen Land so eng verknüpft mit dem Bildungsstand im Elternhaus wie in der Bundesrepublik. Insbesondere die Förderung von Schülern aus Migrantenfamilien ist völlig unzureichend.

erklärten oder faktischen Schwerpunkte ihrer Tätigkeit. Im Vergleich mit anderen Politikfeldern war die PDS von Anfang an im Bildungswesen relativ gut sozial verankert und vergleichsweise eher und stärker in der Lage, Kompetenz auszubilden und unter Beweis zu stellen. Doch hatten die Landesverbände der PDS in den ersten beiden Wahlperioden unterschiedliche Chancen der Teilhabe am bildungspolitischen Willensbildungsprozess.

Sachsen. Das Bundesland wird seit 1990 ununterbrochen von der CDU allein regiert. Dies schließt schulpolitische Veränderungen und Weichensstellungen, ja partiell Neuerungen gegenüber der ersten Hälfte der 1990er Jahre und über Sachsen hinausweisende Impulse keineswegs aus. Aber es handelt sich um Veränderungen, Ausgestaltungen und Modifikation im Rahmen des von der CDU einst selbst geschaffenen Landesschulsystems. Die Oppositionsparteien SPD und PDS traten in den 1990er Jahren mit alternativen schulpolitischen Konzepten hervor, die unter anderem auf die Einführung kooperativer und integrativer Gesamtschulen in Sachsen drängten. Ferner forderten sowohl SPD als auch PDS in der 2. Wahlperiode die Drittelparität von Lehrern, Eltern und Schülern in der Schulkonferenz.

Sachsen-Anhalt und Mecklenburg-Vorpommern. Hier übernahmen ab der 2. Wahlperiode jeweils die Sozialdemokraten Regierungsverantwortung als Senior- oder Juniorpartner. Ein bildungspolitisches Ziel der SPD bestand jeweils darin, die Stellung der Gesamtschule zu stärken bzw. zu verbessern. (Sie spielt allerdings in beiden Ländern unter den Schularten eine eher marginale Rolle). 1996 wurde in Mecklenburg-Vorpommern ein neues Schulgesetz erlassen. Ferner wurde an der Küste zumindest daran gearbeitet, gravierende schulpolitische Fehlentscheidungen aus der ersten Wahlperiode (z.B. massive Kürzungen der Stundentafel) zu korrigieren. Dieses Vorhaben konnte allerdings in der 2. Wahlperiode nicht realisiert werden.¹⁵⁵ Zu den über die 2. Wahlperiode hinausweisenden Regelungen gehört das 1995 von der Schweriner Staatskanzlei, dem Kultus- und Finanzministerium vorgelegte Lehrpersonal-konzept als Antwort auf die sinkenden Schülerzahlen.

In Sachsen-Anhalt äußerte sich die veränderte Koalitionsarchitektur auch in dem Projekt der „neuen Sekundarschule“ und der Einführung der Förderstufe. In der 2. Wahlperiode fand in Sachsen-Anhalt im Zusammenhang mit der intendierten und dann auch in Angriff genommen flächendeckenden Einführung der „äußerlich undifferenzierten Förderstufe“ zwischen 1994 und 1996 eine breite bildungspolitische Debatte über zeitgemäße Grundlagen von Bildung und Erziehung und die Perspektiven der Schulentwicklung statt. Diese Debatten waren von solcher Heftigkeit und polarisierenden Wirkung, dass der Landtag im Interesse einer stabilen und problembewussten Bildungsplanung auf Versachlichung und Expertenrat setzte. Dies führte 1996 zur Einsetzung einer Enquete Kommission „Schule mit Zukunft“, die 1998 die

155 In Mecklenburg-Vorpommern regierte in der 2. Wahlperiode (94-98) eine CDU-SPD-Koalition. Das Bildungsressort wurde von der SPD geführt. Aus der Perspektive einer bildungspolitischen Landtagsdebatte Ende 2001 stellt sich die Sachlage seinerzeit wie folgt dar: „Frau Schnoor erklärt vor diesem Haus, es sei vereinbart gewesen, die Stundentafel ab 1996 wieder aufzustocken und die Kürzungen rückgängig zu machen. Warum haben Sie es denn nicht veranlasst bzw. durchgesetzt?... Ich höre ja den Vorwurf – und das haben Sie nun in ihrer Rede, Frau Schnoor, trefflich gemacht –, die SPD hat auch Verantwortung gehabt. Richtig. Aber Sie waren doch wohl der größere Partner. Und warum haben Sie sich denn nicht gegenüber Ihrem kleineren Partner durchgesetzt? (Steffi Schnoor, CDU: Genau deswegen, weil Sie, Herr Bluhm, sich auch nicht durchsetzen.) Trauen Sie denn der PDS in dieser Frage mehr zu als sich selber?“ (Andras Bluhm (PDS), Redeniederschrift der 74. Plenarsitzung, Dezember 2001, S. 6, S.7.

Ergebnisse ihrer Arbeit publizierte.¹⁵⁶ Die Tragweite der Debatte um die Förderstufe klingt noch in der Verlautbarung der Landesregierung von 2001 an:

„Mit der Einführung der Förderstufe wurde ein Prozess begonnen, durch den neben der Gesamtschule als Regelschule der integrative Charakter des Schulwesens in Sachsen-Anhalt gestärkt wurde.“¹⁵⁷

Seit nahezu acht Jahren werden die von der SPD geführten Regierungen in Sachsen-Anhalt von der PDS toleriert. (In Mecklenburg-Vorpommern regiert seit der 3. Wahlperiode eine SPD-PDS-Koalition.) Schulpolitischen Akzentsetzungen wie die Förderstufe in Sachsen-Anhalt gehen auch auf die direkte oder indirekte Beteiligung der PDS zurück, gehört doch zu den Essentials der PDS-Politik im Bereich Schule der Ausbau und die Stärkung integrativer Momente. In Mecklenburg-Vorpommern wurden in der 2. Wahlperiode Weichen gestellt, die zur Bildung der SPD-PDS Koalition führen sollten. Auch hier wurde im Koalitionsvertrag von 1998 zwischen SPD und PDS der Ausbau integrativer Schulformen vereinbart. Zum anderen hat sich die PDS stets für die Erweiterung der Mitbestimmungsmöglichkeiten an den Schulen ausgesprochen und sich deshalb für eine paritätische Besetzung der Schulkonferenzen engagiert. Während beim Ausbau des integrativen Charakters des Schulwesens in beiden Bundesländern, in denen die PDS eine (wenn auch unterschiedliche) mitgestaltende Rolle spielt, gemessen an den Intentionen, eher kleine Fortschritte erzielt wurden, gehörte die paritätische Besetzung der Schulkonferenzen zu den ersten bildungspolitischen Maßnahmen der rot-roten Koalition in Mecklenburg-Vorpommern. In Sachsen-Anhalt war die Landes-PDS am Ende der 2. und zu Beginn der 3. Wahlperiode (1998/1999) auf doppelte Weise in die erheblichen Auseinandersetzungen um die Novellierung des Kinderbetreuungsgesetzes involviert. Das Vorhaben der Landesregierung sah eine fiskalisch motivierte Absenkung von Standards vor, die breite Bürgerproteste auslöste. Auf Intervention der Landtagsfraktion der PDS wurde in einigen Punkten nachgebessert und ein Kompromiss geschlossen. Der gefundene Kompromiss wurde jedoch von Bürgern und auch Teilen der PDS-Basis in den Kreisen als unzureichend empfunden. So ist es zu der Initiative „Für die Zukunft unserer Kinder“ gekommen, die sehr viele Bürger, darunter auch PDS-Mitglieder und Anhänger mit ihrer Unterschrift unterstützten und die schließlich einen eigenen Gesetzentwurf vorlegte. Es handelte es sich mithin um eine Konfliktkonstellation, in der – bezogen auf die PDS – sich die Landtagsfraktion der PDS (die mehrheitlich an der Kompromissformel festhielt) und Teile der PDS-Basis gegenüberstanden, die die gefundene Lösung zu Fall bringen wollten. Wenngleich diese Konfliktsituation in klassischer Weise in Sachsen-Anhalt und bei der Landes-PDS zu Tage trat, handelt es sich um eine weit über Sachsen-Anhalt und die PDS hinausweisende allgemeine, typische und wiederholbare Konfliktstruktur. Politische Akteure in den hier betrachteten neuen Bundesländern haben gegenüber ihrer Mitgliedschaft und Klientel eine begrenzte Verpflichtungsfähigkeit. Zudem signalisiert der betrachtete Fall: bildungspolitischer Konsens kann nicht einfach vorausgesetzt oder abgerufen werden, er muss neu hergestellt werden.

156 Vgl. Karl-Heinz Braun/Heinz Hermann Krüger/Jan-Hendrik Olbertz/Christoph Hoffmann/Hans Georg Hofmann (Hg.): Schule mit Zukunft. Bildungspolitische Empfehlungen und Expertisen der Enquete-Kommission des Landtages von Sachsen-Anhalt, Opladen 1998, 390S.

157 Landtag Sachsen-Anhalt 3. WP Drucksache 3/5057 09.10.2001: Antwort der Landesregierung auf die Große Anfrage (der CDU) Bildungspolitik in Sachsen-Anhalt, S. 1.

Schulpolitische Akteur-Positionen zwischen Fortschreibung und Wandel

Die Verfechter integrierter Schulsysteme in den neuen Bundesländern sahen sich nach einer anfänglich breiten Unterstützung schließlich auch im Osten in der Defensive. Sie konnten sich zum einen nicht bildungspolitisch durchsetzen. Zum anderen gerieten sie aber auch insofern in eine kritische Lage, als die zu Beginn der 1990er Jahre installierten Landesschulsysteme für Eltern, Schüler und Lehrer nach einer Phase der Irrungen und Wirrungen die Normativität des Faktischen gewannen.¹⁵⁸

Die Eltern streben für ihre Kinder in der Regel einen qualifizierten Schulabschluss an, mindestens den, den sie selbst haben, wenn nicht einen höheren. Dieser definiert sich durch die Nähe oder Ferne zum gymnasialen Abschluss. Nicht wenige Eltern tendieren dazu, Bildungswege ausschließlich abschluss- und nicht entwicklungs-, inhalts- oder leistungsbezogen sehen. Die schulpolitischen Positionen großer Teile der Eltern werden zudem in wachsendem Maße durch die Krise der Arbeitsgesellschaft und des Beschäftigungssystems bestimmt und fokussiert: Unter den Eltern halten zwei Drittel die Vorbereitung auf die Berufswelt für die wichtigste Aufgabe der Schule.¹⁵⁹

Wo Eltern von den skizzierten Maßgaben sich leiten lassen, zumal ja die eingangs skizzierten neun Probleme und Herausforderungen im Schulalltag spürbar sind, tendieren sie einmal dahin, die frühe und kontinuierliche Selektivität des bundesdeutschen Schulwesens hinzunehmen und die per Selektion der Schüler nach Schularten tatsächlich oder auch nur vermeintlich herbeigeführte Homogenität der Lernvoraussetzungen als wichtige, ja unerlässliche Bedingung zu akzeptieren, dass ihre Kinder ordentlich lernen und sich im Beschäftigungssystem placieren können. Dies aber bedeutet, dass aus der je individuellen Perspektive von Eltern schulpolitische Vorstellungen, die auf ein möglichst langes gemeinsames Lernen abheben, sich vor allem dann nicht gerade aufdrängen und auf Unterstützung bauen können, wenn dadurch das Leistungsniveau in der Klasse abgesenkt werden müsste. Zum anderen sind Eltern durchaus zu Aktionen bereit, wenn sie den Eindruck haben, dass ihre Kinder nicht ordentlich lernen können. Aus der Perspektive der Schüler ab 14 Jahre (!) sind zumindest zwei Vorstellungen von einer „guten Schule“ bemerkenswert: offenbar besitzen weder der Schultyp/die Schulform noch die gute Erreichbarkeit in den Vorstellungen der meisten Schüler von einer guten Schule einen nennenswerten Stellenwert.¹⁶⁰ Zudem zeichnen sich Veränderungen in der Wahrnehmung der Lehrerrolle ab:

„Im Längsschnitt hat sich bei der Bewertung der Bedeutung der fachlichen Kompetenz des Lehrers eine Verschiebung gezeigt. Bedeutsam ist scheinbar weniger die Kompetenz der Stoffbearbeitung als vielmehr die `Beziehungsarbeit` und damit pädagogische Kompetenz der Lehrer.“¹⁶¹

158 Empirische Befunde zu den schulpolitischen Vorstellungen von Eltern, Schülern und Lehrer präsentierte Franz Prüß: Schulentwicklung – Stand, Notwendigkeit und Perspektiven in Mecklenburg-Vorpommern. In: Bewährtes bewahren und Neues gestalten. Dokumentation zum Symposium zur Qualitätsentwicklung und -sicherung an den allgemeinbildenden Schulen Mecklenburg-Vorpommerns, Ministerium für Bildung, Wissenschaft und Kultur M-V, Schwerin 2000, S.25-35.

159 Vgl. Friedhelm Hengsbach: Gastkommentar. Dringende Aufgaben für eine Bildungsgewerkschaft, Erziehung und Wissenschaft. Zeitschrift der Bildungsgewerkschaft GEW 4/2001, S. 2

160 Vgl. Franz Prüß: Schulentwicklung – Stand, Notwendigkeit und Perspektiven in Mecklenburg-Vorpommern, a.a. O. (Anm. 158), Grafik S. 65. Auf die entsprechende Frage (welche zwei der folgenden Aspekte sind die wichtigsten für eine gute Schule?) haben je nach Erhebungszeitraum 10-11% der befragten Jugendlichen die gute Erreichbarkeit und 5-6% Schultyp/Schulform benannt.

161 Ebenda, S. 29.

Die normative Orientierung vieler Eltern, Schüler und Lehrer am Status quo des gegliederten Schulsystems¹⁶² bei gleichzeitiger Verunsicherung über dessen Leistungsfähigkeit erfasst(e) auch jeweils Mitglieder und Sympathisanten von SPD, PDS oder auch der GEW. Es mehrten sich Zweifel an der Angemessenheit und Tragfähigkeit der bisher vertretenen bildungspolitischen Konzepte. Dadurch gerieten auch die Organisationen unter Druck. Sie standen bzw. stehen vor der Doppelaufgabe, ihre Positionen zur Bewältigung der schulpolitischen Herausforderungen zu bestimmen und zugleich organisationsintern an einem neuen bildungspolitischen Konsens zu arbeiten. Bei der Modifikation ihrer bildungspolitischen Konzepte gingen die einstigen Verfechter integrierter Bildungssysteme seit der zweiten Hälfte der 1990er Jahre unterschiedliche Wege.

Wege aus der Defensive: SPD, GEW, PDS

Die SPD fühlt sich zwar weiterhin der Idee der Chancengleichheit verpflichtet. Hinzu trat indes in stärkerem Maße als zuvor das Gebot der Leistungsorientierung und Qualitätssicherung an den Schulen. Mithin rückt(e) sie deutlich von der früheren Vorstellung ab, dass die sechsjährige Grundschule und die integrierte Gesamtschule die angemessenen Realisierungsformen ihrer schulpolitischen Vorstellungen wären. Die Bildungspolitik der SPD in den Ländern ist geprägt durch Strategien, die „unter Vermeidung von Systembrüchen behutsam reformieren“. Priorität hat für die SPD – ihren Selbstzeugnissen nach – nicht die Veränderung von Schulstrukturen, sondern die Arbeit an Bildungsinhalten.¹⁶³ Das bedeutet keineswegs, dass die Arbeit an den Bildungsinhalten tatsächlich überall im Mittelpunkt steht. Signalisiert wird vor allem, dass die Gliederung nicht zu Disposition gestellt werden sollte. Der skizzierte Paradigmenwechsel ist am deutlichsten bei der SPD M-V zu spüren. Sie hatte sich noch 1998 in der Koalitionsvereinbarung mit der PDS für den langfristigen Übergang zur sechsjährigen Grundschule und die Einführung einer schulartenunabhängigen Orientierungsstufe ausgesprochen. Wenig später rückte sie davon ab.

Während in Mecklenburg-Vorpommern und Sachsen-Anhalt immerhin Gesamtschulen bestehen, sieht das Schulgesetz in Sachsen diese nicht vor. Die SPD Sachsen tritt daher, wie ihr 2001 vorgelegter Entwurf zur Novellierung des Schulgesetzes erkennen lässt, dezidiert für die Zulässigkeit von Gesamtschulen ein, ohne sie indes zu favorisieren.

Die GEW nahm auf dem Gewerkschaftstag in Lübeck 2001 neue schulpolitische Positionen an. Mit dem Konzept „Eine Schule für alle“ verabschiedete sich die GEW keineswegs von der Gesamtschule. Sie hat vielmehr ihre bildungspolitischen Koordinaten neu ausgerichtet, aber nicht verändert. Das Konzept folgt den bisherigen Grundpositionen der Bildungsgewerkschaft (Chancengleichheit/Demokratisierung/Integration/umfassender Bildungs-, Qualitäts- und Leistungsbezug/Selbständigkeit und Eigenverantwortung sowie möglichst langes gemeinsames Lernen). Neu ist, dass die Umsetzung dieser Ziele nicht mehr allein mit der ersetzenden Einführung der integrierten Gesamtschule verbunden und damit einer fernen Zukunft überantwortet wird. Die GEW will vielmehr erreichen, dass das Schulwesen hier und heute beginnt, sich in die gewünschte

162 Die normative Orientierung am Status quo zeigt sich auch darin, dass nunmehr die von der Schließung von Schulstandorten Betroffenen ebenso Bestandsinteressen geltend machen wie etwa Hauptschullehrer ihre Bestandsängste, wenn sie mit dem Kontinuitätsgebot argumentieren und auf eine Schülerschaft verweisen, die am besten mit der Hauptschule gefördert werden könne.

163 Vgl. Bildung schafft Zukunft. Leitantrag an den bildungspolitischen Landesparteitag der SPD Mecklenburg-Vorpommern Güstrow 31. Oktober 2001, S. 2.

Richtung zu entwickeln. Je nach schulpolitischen Gegebenheiten kann das durch die Gründung neuer Gesamtschulen, die Entwicklung bestehender Schulen zu integrierten Schulen, eine verlängerte Grundschule, den Ausbau integrativer Unterrichtsformen/Bildungsabschnitte erfolgen.“¹⁶⁴

Auch die PDS hat ihre schul- und bildungspolitischen Positionen konkretisiert und modifiziert. Die intensive konzeptionelle bildungspolitischen Arbeit hat ihren Niederschlag in allen drei Landesverbänden in Konzepten unterschiedlicher Verbindlichkeit gefunden. Im Unterschied zu den Landesverbänden der SPD, die mit Blick auf Reformen im Bildungswesen, die Frage der Schulstrukturen für weniger wichtig halten, treten die PDS-Landesverbände weiterhin für eine Veränderung der Strukturen (im Sinne des Ausbaus integrativer Schul- und Unterrichtsformen) und der Bildungsinhalte ein. Ähnlich wie bei der GEW rückt(e) bei der PDS ein breites Spektrum integrativer Komponenten in den Blick, mithin nicht mehr nur und ausschließlich die sechsjährige Grundschule und die ersetzende Einführung der integrierten Gesamtschule.

„Wo soziale Polarisierung wächst, ist die soziale Ausgleichsfunktion des Bildungswesens doppelt wichtig“, so die bildungspolitische Sprecherin der PDS-Bundestagsfraktion.¹⁶⁵ in einem Kommentar zum Ertrag der 8. Bildungspolitischen Konferenz der PDS. Damit bekennt sich die PDS zur Idee der Chancengleichheit im Bildungswesen wie in der Gesellschaft. Die 8. Bildungspolitische Konferenz der PDS (31.03-01.04. 2001 in Leipzig) stand daher nicht zufällig unter dem Motto „Chancengleichheit ohne Wenn und Aber“.

Zum anderen lassen die Debatten auf der 8. Bildungspolitischen Konferenz der PDS erkennen, dass es angesichts der Ausdifferenzierung der Soziallagen, Werte und Interessen nicht leicht ist, sich auf linke bildungspolitische Ziele bundesweit zu verständigen, die einigermaßen kohärent und konsistent sind. Auch und gerade in der Frage der Kopfnoten wurden auf dem Kongress unterschiedliche Positionen bezogen.¹⁶⁶ Dabei wirkt sich der jeweilige Diskurs im engeren Umfeld der PDS auf ihre bildungspolitischen Vorstellungen und Forderungen aus. Rosemarie Hein, Landesvorsitzende der PDS Sachsen-Anhalt und bildungspolitische Sprecherin, bekannte, für die ansatzweise „Umsetzung unserer programmatisch fixierten bildungspolitischen Vorstellungen werden wir gelegentlich von den Bürgern und Teilen der Basis regelrecht geschlachtet“.

Denn auch im Umfeld der PDS ist die Zahl derer spürbar gestiegen, die ihre Kinder auf Privatschulen schicken oder für einen frühzeitigen Übergang auf das Gymnasium plädieren.

Die von der 8. Bildungspolitischen Konferenz der PDS beschlossenen 15 Eckpunkte „Gegen wachsende Ungleichheit im Bildungswesen“ (Kurzfassung) stellen sich den in Anlehnung an Fuchs/Reuter skizzierten neun schulpolitischen Herausforderungen.

164 Vgl. Marianne Demmer: Produktive Irritation, Erziehung und Wissenschaft 9/2001, S.22.

165 Maritta Böttcher: Chancengleichheit ohne Wenn und Aber. Grundfragen linker (Bildungs-)Politik heute und morgen, Crosspoint. Hochschulzeitung der PDS-Bundestagsfraktion 6. Mai 2001, S. 2.

166 Vgl. Peter Nowak: Kontroversen um die Chancengleichheit. In Leipzig diskutierte die PDS Grundfragen linker Bildungspolitik, ND vom 03.04.2001, S.2.

Tabelle 17: Herausforderungen in Anlehnung an Abschnitt 3.1. – Antworten auf der 8. Bildungspolitischen Konferenz der PDS (2001)

A) Demographische Herausforderung:	Widerstand gegen Schulschließungen
B) „Autonomie“:	Pädagogische Autonomie und inhaltliche Profilierung der Schulen ermöglichen/Ausbau des öffentlichen Bildungssystems/Widerstand gegen Mittelkürzung, Privatisierung und Kommerzialisierung
C) „Bildung und Wissen“:	Solide Allgemeinbildung weiterentwickeln – Inhalte neu bestimmen
D) „Chancengleichheit“:	Gleiche Bildungsmöglichkeiten für alle
E) „Erziehung“:	Bildung für das 21. Jahrhundert heißt: Befähigung zur Solidarität, zur Demokratisierung, zur Emanzipation, zum bewussten Eingreifen in die Zukunftsgestaltung
F) Neue soziale Einbettung der Schule:	Für eine solide sozialstaatliche Basis mit einer bildungspolitischen und kulturellen Infrastruktur, die allen offen steht/kostenlose Kitas für alle/gemeinsame Ganztagschule/berufliche Erstausbildung garantieren – berufliche Ersterfahrung ermöglichen
G) „Zuwanderung und Interkulturalität“:	Siehe „Erziehung“
H) Haltung zur Lehrerschaft:	Unterstützung/Arbeitsbedingungen verbessern

Quelle: eigene Darstellung auf der Basis von Crosspoint. Hochschulzeitung der PDS-Bundestagsfraktion vom 6. Mai 2001, S. 2

Tabelle 17 lässt indes eines erkennen: Im Vergleich mit anderen schulpolitischen Akteuren, darunter auch PDS-Landtagsfraktionen und PDS-Landesverbänden, fallen die Antworten der 8. Bildungspolitischen Konferenz der PDS auf die schulpolitischen Herausforderungen noch recht allgemein aus und decken in einigen Feldern nicht die Komplexität ab, die die jeweilige Herausforderung aufweist. Daher ist die Hinwendung zu den Prozessen in den Bundesländern unverzichtbar. Mit den 15 Eckpunkten der 8. Bildungspolitischen Konferenz präsentiert sich die PDS als bildungspolitische Opposition mit noch eher begrenzten Gestaltungsoptionen gegenüber den definierten schulpolitischen Herausforderungen. So können sinkende Schülerzahlen nicht allein oder primär mit dem Widerstand gegen Schulschließungen beantwortet werden. Der Position zur erzieherischen Herausforderung fehlt die Vermittlung/Übersetzung zum Alltag in den Schulen. Nicht thematisiert werden zudem Veränderungen und Anforderungen an die Sozialisationsarbeit der Familie und anderer außerschulischer Sozialisationsinstanzen. Für die durch das Stichwort „Zuwanderung und Interkulturalität“ erfasste Herausforderung bieten zwar die 15 Eckpunkte eine Grundorientierung, aber es fehlen die Untersetzungen.

Solche Lücken schließt in mancher Hinsicht der von Gabi Zimmer der öffentlichen Diskussion überantwortete Entwurf des Parteiprogramms der PDS.¹⁶⁷ Er bietet in seinem 5. Abschnitt auf engstem Raum Analytisches und Orientierungen zu den skizzierten schulpolitischen Herausforderungen, die auch als Raster die vorliegende Studie leiten. So wird in dem Text unmissverständlich klar gestellt, dass für die PDS Chancengleichheit „die individuelle Förderung spezifischer Begabungen und Fähigkeiten ebenso ein(schließt) wie den Ausgleich sozialer und kultureller Bildungsbenachteiligungen“.¹⁶⁸ Beleuchtet werden die Hintergründe des Autonomiediskurses, die Dramatik der erzieherischen Herausforderung, die Probleme einer neuen sozialen Einbettung der Schule... Dennoch ist es schwierig, die Aussagen des Pro-

¹⁶⁷ Vgl. Programm der Partei des Demokratischen Sozialismus (Entwurf), (27. April 2001), Abschnitt „5. Bildung, Wissen und Kultur“, S. 16-18.

¹⁶⁸ Ebenda, S. 17.

grammentwurfes für die Zwecke dieser Studie aufzubereiten, weil der hochverdichtete Text, der ja im Abschnitt 5 weit mehr als Schule und Bildung zum Gegenstand hat, nur partiell explizit irdische bildungspolitische Ziele und bildungspolitische Teilziele sowie Mittel und Wege benennt (wie z.B. tiefgreifende Bildungsreform/Ausbau des öffentlichen steuerfinanzierten Bildungssystems).

In einem für die vorliegende Studie zentralen Punkt – wie hält es die PDS mit dem Kulturföderalismus? – hält sich der Entwurf bedeckt. Zwar wird beispielsweise die „bundesweite Etablierung eines integrierten Bildungssystems“¹⁶⁹ als wünschenswert herausgestellt und hinsichtlich seiner integrativen Komponenten auch hinreichend erläutert. Offen gelassen wird indes, was „bundesweite Etablierung“ meint, wenn man mitdenkt, dass Bildung und Schule zu den Kernkompetenzen der Länder gehören. Ist die PDS eher dafür, Bildung und Schule stärker und nachhaltiger als bisher auf *bundesweit geltende rahmenrechtliche Grundlagen* zu stellen, um bestimmte Standards im gesamten Bundesgebiet zu gewährleisten, Vergleichbarkeit und Gleichwertigkeit von Abschlüssen zu sichern, gleichwertige Bedingungen der Schulen und anderer Bildungseinrichtungen herzustellen (d. h. Kompetenzen der Länder zu beschneiden), oder sollen Bildung und *Schule weiterhin Ländersache* bleiben?

Wenn von den Bewegungen bei den Verfechtern der „Einheitsschule“ die Rede ist, so verdient mit Blick auf die PDS als Partei folgender Aspekt Berücksichtigung: Relativiert hat sich im Verlauf der 1990er Jahre der Konflikt zwischen den Befürwortern und Gegnern der Sonderstellung der Großkirchen im Bildungswesen (zu letzteren gehört die PDS als Partei). In ihrer Stellungnahme zum Religionsunterricht vom 17. Januar 2001 treten die bildungspolitischen Sprecher der PDS zwar nach wie vor für eine Trennung von Staat und Kirche ein und plädieren damit für eine Abschaffung des Religionsunterrichts als ordentliches Lehrfach, mithin auch für eine Änderung des Artikels 7 GG. Andererseits wird dem Arbeitspapier zum Religionsunterricht ein Abschnitt vorangestellt, in dem darauf verwiesen wird, dass die bildungspolitischen Sprechern der PDS die Abschaffung des Religionsunterrichts als ordentliches Lehrfach mit unterschiedlicher Dringlichkeit fordern.¹⁷⁰

3.3 Schulpolitische Positionen der PDS auf Landesebene 2000/2001

Das folgende Kapitel versucht, die schulpolitischen Positionen der PDS auf Landesebene aus einer vergleichenden Perspektive zu betrachten. Gegenstand des Vergleichs sind einmal Nähe oder Ferne der schulpolitischen Positionen der PDS auf Landesebene zu denen ihrer Konkurrenten im Parteienwettbewerb. Zum anderen ist das Kapitel schulpolitischen Akzenten auf der Spur, die die jeweiligen PDS-Landesverbände setzen. Grundlage des Vergleiches sind Texte verschiedener Art (bildungspolitische Konzepte bzw. Reden und Presseerklärungen von Abgeordneten, bildungspolitische Leitanträge, Novellierungen zum Landesschulgesetz, bildungspolitische Teile der Wahlprogramme von Landesparteien), die teils primär, teils eingeordnet in übergreifende Zusammenhänge Auskünfte über die schulpolitischen Positionen ihrer Träger geben. Dabei verdienen freilich in der Regel für die Zwecke der Analyse jene Texte, die durch den jeweiligen parteiinternen politischen Willensbildungsprozess bereits hindurchgegangen sind, eine stärkere Beachtung als bloße Konzepte, Entwürfe.

169 Ebenda, S. 17.

170 Vgl. Standpunkt zum Religionsunterricht (Arbeitspapier), PDS im Bundestag. Rundbrief der AG Kultus 1/2000 o.S.).

Die schulpolitischen Positionen der PDS in den Ländern haben eine große gemeinsame Schnittmenge. Im Rahmen des Parteienwettbewerbs auf Landesebene sind CDU und PDS in allen 3 Bundesländern die eigentlichen bildungspolitischen Antipoden. Die CDU-Landesverbände stellen sich den schulpolitischen Herausforderungen auf der Basis der jeweiligen von ihnen geschaffenen Landeschulsysteme und halten am gegliederten Schulsystem fest. Mit gleicher Entschiedenheit tritt die PDS für den Ausbau integrativer Schulformen ein. Die SPD nimmt in diesen Bundesländern im Spannungsfeld zwischen Befürwortern und Gegnern integrativer Schul- und Unterrichtsformen eher eine Art Zwischenposition ein, die indes näher bei der PDS als bei der CDU liegt. Eine etwas andere Konstellation besteht bei einer zweiten traditionsreiche Konfliktlinie. Sie betrifft das Für und Wider der exponierten bildungspolitischen Sonderrolle der Großkirchen im Bildungswesen. Auch hier stehen sich letztlich CDU und PDS gegenüber. Vor allem in Sachsen ist diese Konfliktlinie virulent und sorgt im Verein mit anderen bildungspolitischen Positionen auch für die Unterscheidbarkeit von SPD und PDS. Die dritte Konfliktlinie zwischen „Kulturföderalisten“ und Anhängern einer zentralen staatlichen Bildungsverantwortung und -politik spielt gegenwärtig keine Rolle, weil keine der Parteien sich anschickt, den Pol der zentralen staatlichen Bildungspolitik zu besetzen. Obschon in der PDS die Vorteile (Vorzüge der Vielfalt, des Experimentierens, der Innovation und des fairen Wettbewerbs) und Nachteile des Kulturföderalismus reflektiert werden, fallen die Bilanzen vor dem Hintergrund der Erfahrungen mit dem „Einheitlichen sozialistischen Bildungssystem“ höchst unterschiedlich aus.

Wenngleich sich die Parteien CDU, SPD und PDS in den drei Bundesländern auf den skizzierten Konfliktachsen jeweils unterschiedlich verorten, verbindet SPD und PDS ein relativ großer Vorrat an gemeinsamen bildungspolitischen Vorstellungen. Und die bildungspolitischen Positionen beider Parteien in den drei Ländern sind in mancher Hinsicht anschlussfähig.

Für die Fraktionen und Landesverbände der PDS in M-V, Sa und S-A war das Politikfeld Bildung in allen 3 Wahlperioden einer der erklärten oder faktischen Schwerpunkte ihrer Tätigkeit. Im Vergleich mit anderen Politikfeldern war die PDS von Anfang an im Bildungswesen relativ gut sozial verankert und vergleichsweise eher und stärker in der Lage, Kompetenz auszubilden und unter Beweis zu stellen. Dass fand seinen Ausdruck unter anderem in den Formulierungen der Koalitionsvereinbarung zwischen SPD und PDS in M-V (1998). Der Abschnitt über die Schule gehört zu jenen, in die die PDS M-V sehr klare und abrechenbare Ziele einzubringen vermochte.

Dennoch konfrontiert(e) die in den 1990er Jahren einsetzende bildungspolitische Reformdebatte und erneute Politisierung des Themas Bildung die PDS mit einem „Dilemma der Gleichzeitigkeit“. Zum einen war und ist die PDS in der Regierungs(mit)verantwortung, als Tolerierungspartnerin oder in der Oppositionsrolle gefordert, auf vielen Politikfeldern ihre Positionen zugleich weiter zu entwickeln. Zum anderen haben bildungspolitische Fragen oder Regelungen [Defizite der Unterrichtsversorgung, Schulschließungen, Auseinsetzung um das Kinderbetreuungsgesetz (S-A), der Volksantrag „Zukunft braucht Schule“ (Sa)] in neuer Weise Bürgerprotest und Bürgerinitiativen ausgelöst, in die sich die PDS teils als Akteur, teils als Betroffene, teils in beiden Rollen involviert sah. Zudem legten die Auseinandersetzung um das Kinderbetreuungsgesetz (S-A), um die Einführung der schulartenunabhängigen Orientierungsstufe (M-V) oder um den Entwurf der Schulgesetznovelle in der sächsischen PDS-Fraktion allen drei Landesverbänden nahe, an einem neuen bildungspolitischen Konsens in der PDS selbst und ihrem Umfeld zu arbeiten.

In allen drei Bundesländern liegen mittlerweile kohärente und konsistente Antworten der PDS zur gesamten Bandbreite der skizzierten neun schulpolitischen Herausforderungen vor. Dabei setzen die Landesverbände indes auch je eigene Akzente.

PDS Mecklenburg-Vorpommern: „Die Schule als Lern- und Lebensraum kontinuierlich weiterentwickeln“¹⁷¹

Bezogen auf das Politikfeld Bildung (Schule) bestimmten 2000/2001 fünf Themen die politische Agenda und die Aktivitäten der wichtigsten schulpolitischen Akteure im Lande, so auch der Parteien:

- die Absicherung der Unterrichtsversorgung sowie die Qualitätssicherung an den Schulen;
- der koalitionsinterne Streit über die schulartenunabhängige Orientierungsstufe;
- die Frage, wie Rechtsextremismus, Rassismus und fremdenfeindliche Gewalt zurückgedrängt und überwunden werden können;
- Intensive Bemühungen zur Novellierung des Schulgesetzes sowohl im Koalitionslager einerseits als auch bei der Opposition andererseits. Die Landesregierung und die sie tragenden Parteien SPD und PDS traten mit dem Projekt des Übergangs zur Regionalen Schule hervor;
- die Präzisierung der bildungspolitischen Positionen im Kontext der jeweiligen beachtlichen Programmarbeit der Landes-Parteien mit Blick auf die Landtagswahlen 2002.¹⁷²

Für die PDS-Fraktion im Schweriner Landtag gehörte Bildungspolitik in den letzten zwei Jahren zu den vier Arbeitsschwerpunkten. Die aktuellen schulpolitischen Positionen der Landes-PDS sind in zwei Texten von unterschiedlicher Verbindlichkeit für die Partei fixiert. Es handelt sich dabei einmal um den vom Landesparteitag *bestätigten Entwurf* des Wahlprogramms der PDS (Fassung vom 01.11.2001) „Für Arbeit und Lebensperspektiven in Mecklenburg-Vorpommern“. Zum anderen liegt der zwölf Seiten umfassende Arbeitsentwurf eines bildungspolitischen Leitantrages für den Landesparteitag der PDS im März 2002 vor.¹⁷³

Während die Koalitionsvereinbarung zwischen SPD und PDS von 1998 noch den Eindruck erwecken konnte, dass SPD und PDS gemeinsam auf den Ausbau integrativer Schul- und Unterrichtsformen setzten (Einführen der schulartenunabhängigen Orientierungsstufe/Einleiten von Maßnahmen für den langfristigen Übergang zur sechsjährigen Grundschule), ist die Landes-SPD mehrheitlich mittlerweile davon abgerückt.

„Die verantwortungsvolle Bildungspolitik der SPD ist geprägt durch langfristige Strategien, die unter Vermeidung von Systembrüchen behutsam reformieren... Nach den einschneidenden Strukturveränderungen der 90er Jahre hat die Arbeit an Bildungsinhalten Priorität.“¹⁷⁴

So hat die PDS hinnehmen müssen, dass die schulartenunabhängige Orientierungsstufe nicht eingeführt wurde. Allerdings speiste sich die berechtigte Verärgerung innerhalb der PDS über

171 Für Arbeit und Lebensperspektiven in Mecklenburg-Vorpommern (Entwurf des Wahlprogramms der PDS Mecklenburg-Vorpommern für 2002, Fassung vom 01.11.2001, S. 3, www.pdsmv.de/7.LPT/2.Tagung/lpt7-2.htm).

172 Vgl. Thomas Koch: Die Mittel-Links-Koalition in Mecklenburg-Vorpommern. Teil II: Parteien und Politikstilanalysen, Berlin 2001, S. 21-29.

173 Vgl. „Zukunftsfähige Schule – unser Leitbild für die Schule im Mecklenburg-Vorpommern“, Arbeitsentwurf Leitantrag der PDS-MV (Stand 09.01.2002).

174 Leitantrag für den bildungspolitischen Landesparteitag (der SPD Landesverband Mecklenburg-Vorpommern) Güstrow, 31. Oktober 2001, Bildung schafft Zukunft, S. 2, S. 3.

die Abkehr von der gemeinsamen Koalitionsvereinbarung in diesem Punkt aus zwei recht unterschiedlichen Quellen. Zum einen war sie entschieden bildungspolitisch motiviert, eben weil die Einführung der schulartenunabhängigen Orientierungsstufe immerhin einen Schritt hin zu integrativen Schul- und Unterrichtsformen bedeutet hätte. Zum anderen waren andere PDS-Politiker nicht so sehr aus bildungspolitischen Erwägungen darüber verstimmt, dass der Koalitionspartner von der Orientierungsstufe abrückte (diese schien ihnen als solche eigentlich weniger wichtig zu sein), sondern sie befürchteten, bei einem Einlenken werde der Koalitionspartner ermuntert, auch in anderen Sachfragen den politischen Willen der PDS zu ignorieren.

In den koalitionsinternen Auseinandersetzungen um die Orientierungsstufe entstand als Kompromiss das Projekt der Regionalschule. Mit dem Projekt der schrittweisen Einführung der „Regionalschule“ ab dem Schuljahr 2002/03¹⁷⁵ sucht die rot-rote Koalition eine attraktive Alternative zum Gymnasium zu entwickeln und die Situation bei den weiterführenden Schulen zu wenden. Die Einführung der Regionalschule ist sowohl eine Reaktion auf die demographischen Entwicklungen als auch Antwort auf die in der Einleitung in Stichworten skizzierten bildungspolitischen Herausforderungen. „So sollen mit der Regionalen Schule vor allem die Kernfächer Deutsch, Mathematik, eine Fremdsprache und die Informatische Bildung, die Erziehungsfunktion und die Berufsfrüherkennung gestärkt, Leistungsdifferenzierung über Lerngruppenbildung und Teilungsstunden realisiert werden.“¹⁷⁶

Wie ordnet sich die Regionale Schule in die schulpolitischen Paradigmen und Debatten ein?

„Mecklenburg-Vorpommern hat ein... Schulsystem, das auf einer Vorstellung von Begabungsdifferenzen bei den Schülern und einem entsprechenden Qualifikationsbedarf in Wirtschaft und Gesellschaft basiert, die inzwischen obsolet geworden ist. Das Schulsystem muss also modernisiert werden. Dafür gibt es zwei Optionen: Schichtung nach Alterstufen oder Säulung nach Gesichtspunkten von Leistungsbereitschaft der Schüler... Die Landesregierung hat sich für die zweite Alternative entschieden und damit offenbar dem mehrheitlichen Elternwillen nach einem eigenständigen gymnasialen Bildungsgang Rechnung getragen sowie dem Argument, dass eine hohes Leistungsniveau für den leistungsstärkeren Teil der Schülerschaft in einer homogen zusammengesetzten und didaktisch darauf ausgerichteten Schülerschaft besser zu realisieren sei als in einem Gesamtschulmodell der Sekundarstufe mit zwei Stufen und differenzierten Leistungskursen.“¹⁷⁷

Aus der Perspektive des Bildungsexperten ist das Projekt der Regionalschule folglich als *Alternative zum Gesamtschulmodell* zu fassen. Im Leitantrag für den bildungspolitischen Landesparteitag der SPD wird die Regionale Schule allerdings anders verortet:

„Sie (die Regionale Schule – T-K.) überwindet, entsprechend ausgestattet, mittelfristig und ohne Strukturbrüche das dreigliedrige Schulsystem...“¹⁷⁸

Damit rückt sie nahezu als *eine Art funktionales Äquivalent des Gesamtschulmodells* in den Blick. Für die PDS stellt sie sich immerhin als „*Beginn einer dringend notwendigen Bildungs-*

175 Vgl. Ministerium für Bildung, Wissenschaft und Kultur M-V: Die Entwicklung der Regionalen Schule in Mecklenburg-Vorpommern, Schwerin 2001, S.1-37.

176 Presseinformation 06.04.2001: Eckpfeiler der Regionalschule stehen, <http://www.mv-pds-ltf.de/PM/pressemitteilungen>.

177 Wolfgang Nieke: Einführung in das Forum 2, Organisationsentwicklung, in Bewährtes bewahren und Neues gestalten. Dokumentation zum Symposium zur Qualitätsentwicklung und -sicherung an den allgemeinbildenden Schulen Mecklenburg-Vorpommerns, Ministerium für Bildung, Wissenschaft und Kultur M-V, Schwerin 2000, S. 124.

178 Ebenda, S. 4.

*reform*¹⁷⁹ dar. Von der PDS M-V wird das Projekt der Regionalschule zwar mitgetragen, in den aktuellen bildungspolitischen Positionen der Partei allerdings nicht näher thematisiert.

Offenbar sind in der Regionalen Schule unterschiedliche Optionen angelegt, auf die die unterschiedlichen Lesarten jeweils abheben. Auch von daher stellt sich die Frage, inwieweit die aktuell (Ende 2001) verfochtenen programmatischen schulpolitischen Vorstellungen der Landes-SPD und der Landes PDS übereinstimmen oder divergieren.

Schulpolitische Positionen von SPD und PDS im Vergleich: (LAB-SPD)¹⁸⁰ und (WP-PDS):¹⁸¹

Gestus: Beide Parteien fühlen sich dem schulpolitischen Kontinuitätsgebot verpflichtet und setzen auf maßvolle Veränderungen. Die bildungspolitischen Positionen des Leitantrages der SPD zeichnet eine größere Nähe zur Schuladministration aus, die sich auch in der Sprache geltend macht. Die bildungspolitischen Positionen der PDS hingegen zeichnet eine der Schuladministration eher ferne, aber informierte schulnahe Perspektive von unten aus.

Nach ihren *bildungspolitischen Leitmotiven* „Chancengleichheit“ (WP-PDS) sowie „Chancengleichheit und Leistungsorientierung“ (LAB-SPD) stehen sich beide Parteien sehr nahe.

Kindertagesstätten. Beide Parteien verbinden mit den Kindertagesstätten einen Betreuungs-, Erziehungs- und Bildungsauftrag, den sie im Kita-Gesetz verbindlich festschreiben lassen wollen. Während die PDS zudem den „Rechtsanspruch auf Förderung eines jeden Kindes in einer Kindertageseinrichtung bis zum 10. Lebensjahr“¹⁸² verankern will, ist der entsprechende Passus des Leitantrages der SPD weit weniger verbindlich.

Schule („Autonomie“): Die SPD betont stärker das Profilierungspostulat der Einzelschule, die PDS stellt den Ausbau der Selbstverwaltung auf der Basis der demokratischen Mitwirkung der Schüler Eltern und Lehrer ins Zentrum.

„*Bildung und Wissen*“: Im Wahlprogramm der PDS finden sich explizit fast keine Aussagen zu schulischen Bildungszielen und Bildungsinhalten. Sie sind jedoch in dessen übergreifenden Leitorientierungen enthalten und aus ihnen ableitbar:

Zu ihnen gehören soziale Gerechtigkeit/Chancengleichheit/sozial-ökologischer Wandel und Nachhaltigkeit/weltoffene Solidarität/Gleichstellung der Geschlechter/Bildung und Weiterbildung von Menschen mit und ohne Behinderung/Zugang zu Kultur und zur multimedialen Information für alle Generationen/M-V als lernende Euroregion/kulturelle Identität und Integration in eine multikulturellen solidarischen Gesellschaft/selbstbestimmte Lebensgestaltung für alle (WP-PDS 2001).

Wie sich diese Leitorientierungen in Bildungsziele und Inhalte übersetzen, lässt das Wahlprogramm zwangsläufig offen. Von einem bildungspolitischen Leitantrag kann dagegen erwartet werden, dass die Vermittlung zwischen übergreifenden Leitorientierungen und schulischen Bildungszielen und -inhalten thematisiert wird (vgl. LAB-SPD 2001: 2). Der beiden Parteien

179 „Für meine Fraktion ist das Konzept der Regionalen Schule der Beginn und nicht das Ende eine dringend notwendigen Bildungsreform und die Ergebnisse der PISA-Studie scheinen zu bestätigen, dass wir auf dem richtigen Weg sind“ (Andreas Bluhm, bildungspolitischer Sprecher der PDS-Fraktion und Vizepräsident des Landtages in der 74. Plenarsitzung des Landtages, 13.12.2001, Redeprotokoll, S. 7.

180 LAB-SPD = Leitantrag für den bildungspolitischen Landesparteitag (der SPD Landesverband Mecklenburg-Vorpommern) Güstrow, 31. Oktober 2001, Bildung schafft Zukunft.

181 WP-PDS = Für Arbeit und Lebensperspektiven in Mecklenburg-Vorpommern (Entwurf des Wahlprogramms der PDS Mecklenburg-Vorpommern für 2002, Fassung vom 01.11.2001, S. 3.

182 Ebenda, S. 3.

gemeinsame Nenner in den Bildungszielen und Bildungsinhalten ist insgesamt relativ groß, doch setzen sie jeweils auch unterschiedliche Akzente.

„*Chancengleichheit/Integration und Differenzierung*“: Obzwar „Chancengleichheit“ für die bildungspolitischen Vorstellungen beider Parteien zentral ist, versuchen sie auf unterschiedlichen Wegen diesem Ziel näher zu kommen. Die PDS favorisiert den „Ausbau von integrativen Schul- und Unterrichtsformen“:

„Wir wollen: – Die Schule als Lern- und Lebensraum kontinuierlich weiterentwickeln... durch den Ausbau von integrativen Schul- und Unterrichtsformen...“

Eine vergleichbare Betonung integrativer Schul und Unterrichtsformen wie im PDS-Wahlprogramm findet sich im bildungspolitischen Leitantrag der SPD nicht. Die Verwirklichung des Postulats der Chancengleichheit wird bei der SPD an die Ausbildung übergreifender Schülerkompetenzen im Rahmen eines gegliederten Landes Schulsystems gebunden, mithin an die klare Profilierung und Zielbestimmung der einzelnen Schularten, die verbindlich geregelte Zusammenarbeit untereinander sowie die Optimierung der Übergänge Kita – Grundschule – weiterführende Schule – berufliche Bildung (vgl. LAB-SPD 2001: 3).

Chancengleichheit erheischt für beide Parteien die Förderung von Menschen mit und ohne Behinderung, die Beachtung und Förderung Benachteiligter, die Anwendung der Prinzipien des gender mainstreaming.

Während Chancengleichheit als Nachteilsausgleich vergleichsweise stark von beiden Parteien direkt oder indirekt thematisiert wird, wird Begabtenförderung als die andere Dimension der Chancengleichheit eher beiläufig behandelt. (Der Arbeitsentwurf des bildungspolitischen Leitantrages der PDS M-V korrigiert diesen Mangel. Und zum Leitantrag der SPD M-V hat es immerhin einige hundert Veränderungsvorschläge gegeben.)

„*Erziehung*“: Die sich in der Tendenz vielfach deckenden übergreifenden Bildungsziele (siehe „Bildung und Wissen“) sind jeweils auch Erziehungsziele. Dabei werden von der PDS stärker als bei der SPD „Solidarität“ und der ökologische Wandel der Produktions- und Lebensformen betont. Der Leitantrag der SPD hebt dagegen stärker auf Leistungsorientierung ab.

„*Mindeststandards*“ (Inhalte, Leistungsmessung, Leistungsberichterstattung, Schulprogramme): Während sich im Leitantrag hierzu dezidierte Aussagen (vgl. LAB-SPD 2001: S.1, S.2, S. 3) finden und finden lassen müssen, können sie in einem Wahlprogramm nicht erwartet werden. Die SPD orientiert nach dem Vorbild anderer Bundesländer auf ein „Landesschulprogramm“ und stellt Qualitätsentwicklung durch Evaluation heraus-

„*Rahmenbedingungen und Ausstattung*“. Die SPD thematisiert stärker schulexterne Voraussetzungen („...ein zukunftssicheres Schulnetz und eine Förderpolitik, die stärkere Anreize zur Schulsanierung durch die kommunalen Träger schafft“), die PDS orientiert auf schulinterne Verbesserungen – Klassengrößen und Klassenteiler, die Verminderung von Ausfall- und Vertretungsunterricht sowie auf ein größeres sozialpädagogisches Engagement der Schule.

„*Neue soziale Einbettung der Schule*“. Dieser Aspekt ist beiden Parteien wichtig.

„Schule muss sich der Gesellschaft öffnen – dies ist die Basis für eine größere Ausstrahlung in die Region und die stärkere Einbeziehung der Eltern und gesellschaftlichen Träger in den Bildungsprozess“ (LAB-SPD 2001: 3).

Die PDS setzt auf eine stärkere Vernetzung der Kultur-, Bildungs- und Freizeiteinrichtungen.

Während die PDS den „Ausbau von flächendeckenden Ganztagsangeboten für die Freizeitgestaltung und Interessenausbildung“ fordert, billigt die SPD den Angeboten von Ganztagschulen, Schulstationen sowie dem verstärkten Einsatz von Schulsozialarbeitern zu, Erziehung zu unterstützen.

Möglicherweise schließen beide Parteien in dem Bemühen, die soziale Einbettung der Schule zu fördern, auch die Beziehungen zwischen Schulen und regionaler Wirtschaft ein. Dies kann jedoch auf der Basis der Texte nur vermutet werden.

„Zuwanderung und Interkulturalität“ finden im Leitantrag der SPD als „europäische Orientierung“ und allenfalls noch unter dem Label „Sozialkompetenz“ ihren Niederschlag. Im Wahlprogramm der PDS wird die durch die Stichworte „Zuwanderung und Interkulturalität“ beschreibbare Herausforderung entschieden deutlicher angenommen, ohne allerdings explizit einen Bezug zur Schule herzustellen. Sie zieht sich gleichsam durch alle Textabschnitte durch – als Orientierung auf „weltoffene Solidarität“, als Bekenntnis zur „Zuwanderung“, als Mobilisierung „gegen Rechtsextremismus und Rassismus“, als Einfordern von „Toleranz“ und als Votum für „eine sozial orientierte europäische Integration im Ostseeraum“.

Insgesamt gesehen verbindet SPD und PDS ein relativ großer Vorrat an bildungspolitischen Gemeinsamkeiten. Aus der Perspektive des Beobachters scheint er größer zu sein, als erwartet. In mancher Hinsicht ergänzen unterschiedliche Akzentsetzungen einander und ermöglichen erst in ihrer Synthese eine angemessene Antwort auf bildungspolitische Herausforderungen.

Während das bestätigte Wahlprogramm der Landes-PDS für 2002 in mancher Hinsicht nicht explizit darauf eingehen kann, wie sich die PDS den unter 3.1. aufgeführten bildungspolitischen Herausforderungen im einzelnen stellt, schließt der allerdings vorerst nur als Arbeitsentwurf vorliegende bildungspolitische Leitantrag jene Lücken.¹⁸³ Doch die Verhandlungen und Beschlüsse des für März 2002 anberaumten Landesparteitages der PDS liegen jenseits des Analysezeitraumes dieser Studie.

*PDS Sachsen: Für äußere und innere (Schulstruktur und Bildungsinhalte umfassende) Bildungsreform im Freistaat Sachsen*¹⁸⁴

Zu den ohnehin bestehenden Leitdifferenzen zwischen Regierung und Opposition kommt im Falle Sachsens hinzu, dass beide Oppositionsparteien, also PDS und SPD, integrative Schulformen bevorzugen (PDS) oder aber für ihre Zulassung plädieren (SPD). Diese Forderung läuft in Sachsen – bezogen auf das bestehende Landesschulsystem – auf einen „Systembruch“ bei der PDS, zumindest aber auf eine Systemmodifikation bei der SPD hinaus.

Vor allem drei Stichworte bestimmten in bildungspolitischer Hinsicht (mit Blick auf allgemeinbildende Schulen) in Sachsen 2000/2001 die parlamentarischen und außerparlamentarischen Debatten und Aktionen – „Bildungsreform“ verbunden mit Initiativen beider Oppositionsparteien zur Novellierung des Schulgesetzes; Widerstand gegen angekündigte „Schulschließungen“ und der Volksantrag „Zukunft braucht Schule“. Hinter dem seit April 2001

183 Arbeitsentwurf (Stand 09.01.2001) Zukunftsfähige Schule – unser Leitbild für die Schule in Mecklenburg-Vorpommern.

184 Vgl. Für eine zukunftsorientierte Schulpolitik. Antrag des Landesvorstandes an die 1. Tagung des 7. Landesparteitages der PDS Sachsen, Glauchau 24./25. November 2001 und vom Landesparteitag beschlossen, S. 1.

laufenden Volksantrag „Zukunft braucht Schule“ steht eine beeindruckende Phalanx schulpolitisch relevanter Akteure. Er wurde gemeinsam initiiert und wird getragen von der sächsischen PDS, SPD, Bündnis90/Die Grünen, der GEW und dem VBE, dem Landeselternrat und dem Landeschülerrat.

Bildungspolitik gehört für die PDS-Fraktion im sächsischen Landtag zu den Schwerpunkten ihrer Tätigkeit im Analysezeitraum. Diese Prioritätensetzung ergibt sich einmal aus der Problemsicht. Zum anderen trägt sie aber auch den Gegebenheiten des Parteienwettbewerbs im Freistaat Rechnung.

Die CDU kündigte in der 3. Wahlperiode eine „Bildungsoffensive“ für Sachsen an, deren Inhalte hier *nicht* explizit Gegenstand der Analyse sein können.

Vorgesehen sind unter anderem auch größere Mittel für den Schulhausbau, die Übertragung der Schulnetzplanung auf die Landkreise und kreisfreien Städte ab August 2001 (wobei sich diese an zentrale Vorgaben zu halten haben), Gratifikationen für Lehrkräfte, die überdurchschnittliche Leistungen erbringen in Form einer Prämie. Auf die demographische Herausforderung antwortet die von der CDU gestellte Landesregierung mit massenhaften Schulschließungen, mit maximaler Auslastung zukunftssicherer Schulstandorte und der Auffüllung von Klassen. Gegen die Schulschließungen formiert sich der Widerstand betroffener Lehrer, Schüler und Eltern, der im Falle der sorbischen Mittelschule in Crostwitz im Sommer 2001 landesweites Aufsehen erregte. Die bundesweit erste staatliche Schule für Hochbegabte wurde 2001 in Meißen eingerichtet.

Die Oppositionsparteien im sächsischen Landtag stehen der Bildungs- und Schulpolitik der CDU-Landesregierung kritisch gegenüber. Doch „in der Opposition gibt es keine Koalition“. Daher präsentierten beide Parteien ihre schulpolitischen Alternativen in Gestalt separater Schulgesetznovellen im Jahr 2000 zeitlich versetzt.

PDS-interne Debatte um Schulgesetznovelle:

Bereits im März 2000 lag der PDS-Fraktion intern ein Schulgesetz-Entwurf zur Entscheidung vor. Eine Zufallsmehrheit entschied jedoch, den Schulgesetz-Entwurf nicht einzubringen.

Der ursprüngliche Entwurf ging von der Position aus, dass die problematische Situation der sächsischen Schulen nur durch politischen Druck gewendet werden könne. Das sofortige Einbringen eines alternativen Schulgesetzes erschien den Architekten dieses Entwurfes als das geeignete Mittel. Jener Schulgesetz-Entwurf vom März 2000 sah unter anderem erweiterte Bildungs- und Erziehungsziele, eine gemeinsame sechsjährige Grundschule, die Einführung der Gesamtschule als zusätzliche Schulart sowie einer Berufsausbildung mit Abitur, möglichen gemeinsamen Unterricht von Behinderten und Nicht-Behinderten vor. Ferner sollten die Autonomie der Schulen und die Mitbestimmungsmöglichkeiten für Lehrer, Schüler und Eltern gestärkt sowie ein neues Unterrichtsfach Lebensgestaltung, Ethik, Religionskunde eingeführt und der Religionsunterricht als ordentliches Lehrfach abgeschafft werden. Schließlich hob der Entwurf auf einen Klassenteiler von 25 statt 33 Schülern ab.

Dieser ursprüngliche Entwurf stieß in den PDS-Arbeitskreisen „Jugend und Zukunft“ und „Bildung, Wissenschaft, Kunst und Kultur“ auf unterschiedliche Resonanz. Dabei waren es wohl teils taktische, teils auch inhaltliche Meinungsverschiedenheiten, die dem Dissens zugrunde lagen und dazu führten, dass die bildungspolitische Sprecherin der PDS-Fraktion, Angela Schneider, zurücktrat. Der Schulgesetz-Entwurf erschien den an der Abstimmung beteiligten Kritikern „teils zu wenig pragmatisch“, teils „zu pragmatisch und zu wenig visionär“ zu sein.

Die Ablehnung des Entwurfes der Schulgesetznovelle war insofern zufällig, als an der Abstimmung nicht alle abstimmungsberechtigten Mitglieder hatten teilnehmen können. Zum

anderen speiste sich die mehrheitliche Ablehnung aus unterschiedlichen Erwägungen.¹⁸⁵ Als Zufallsmehrheit lässt sich das damalige Abstimmungsvotum in der PDS-Fraktion aber auch insofern kennzeichnen, als die Essentials des Entwurfes das bildungspolitische Agieren der Fraktion auch nach der Entscheidung, den Entwurf nicht einzubringen, geleitet haben. Zudem sind die Maßgaben der Schulgesetznovelle in den vom Landesparteitag in Glauchau (November 2001) mit überwältigender Mehrheit angenommen Leitantrag „Für eine zukunftsorientierte Schulpolitik“¹⁸⁶ eingegangen.

Freilich ist auch eine Zufallsmehrheit eine Mehrheit, die zu respektieren ist. So entschied sich die PDS-Fraktion am 7. März 2000 dafür, eine maßvolle Novellierung des Schulgesetzes zu erarbeiten und eine breit angelegte bildungspolitische Debatte zu eröffnen.¹⁸⁷ Ende Mai 2000 beschloss die PDS-Landtagsfraktion einstimmig und mit Blick auf die bevorstehenden Haushaltsberatungen für 2001/02 den nunmehr überarbeiteten Entwurf einer auf Teilschritte begrenzten Schulgesetznovelle einzubringen. Der parlamentarische Geschäftsführer und bildungspolitische Sprecher der PDS-Fraktion, Dr. André Hahn, erklärte in diesem Zusammenhang:

„Nach wie vor vertritt die PDS die Auffassung, dass Sachsen ein völlig neues Schulgesetz benötigt, um fit für die Anforderungen des neuen Jahrtausends zu sein.“ Aufgeführt werden Essentials des oben skizzierten ursprünglichen und doch partiell verworfenen Entwurfes. „... Für eine solche tiefgreifende Korrektur gibt es derzeit leider weder eine parlamentarische Mehrheit – im Falle des Religionsunterrichtes wäre sogar eine Verfassungsänderung nötig – noch geht die aktuelle Diskussion in der Gesellschaft in diese Richtung. Die PDS hält gleichwohl an ihren bildungspolitischen Zielen fest und wird zu gegebener Zeit auch einen Kompletentwurf für ein sächsisches Schulgesetz präsentieren.“¹⁸⁸

Die von der PDS im Juni 2000 eingereichte Novelle zum Schulgesetz zielt(e) auf drei Veränderungen. Diese lassen sich im Lichte der schulpolitischen Herausforderungen (vgl. Abschnitt 3.1.) als Antwort zum Stichwort „Autonomie“ im Sinne von mehr Demokratie in schulischen Angelegenheiten fassen, als Alternativvorschlag zur Praxis der Schulschließungen der sächsischen Staatsregierung (mithin als alternative Beantwortung der „demographischen Herausforderung“). Ferner ging es der PDS um Verbesserung bei den schulischen Standards (Klassenteiler).

Aktionen und Dialog mit anderen schulpolitischen Akteuren:

Bei der Sachverständigen-Anhörung zum Schulgesetzentwurf haben die GEW und der Landeschülerrat die Novelle in nahezu allen Punkten unterstützt. Partielle Unterstützung fand der Entwurf bei den von der CDU nominierten Sachverständigen. Die anwesenden Schulleiter

185 So wurde von manchen die Schulgesetznovelle allein deshalb verworfen, weil selbst in dem gegenwärtig unwahrscheinlichen Falle der Annahme des Gesetzes durch den Landtag auch noch die Landesverfassung hätte geändert werden müssen, sah die Novelle doch unter anderem die Ersetzung von Religion als ordentliches Schulfach durch Lebensgestaltung/Ethik/Religion vor. Eine Änderung der Landesverfassung ist aber an zu hohe parlamentarische Hürden gebunden.

186 Für eine zukunftsorientierte Schulpolitik. Antrag des Landesvorstandes an die 1. Tagung des 7. Landesparteitages der PDS Sachsen, Glauchau 24./25. November 2001 und vom Landesparteitag beschlossen, www.pds-sachsen.de/aktuell.asp?iid=281.

187 Vgl. Bildungspolitische Sprecherin der PDS-Fraktion tritt zurück, www.pds-sachsen.de/lfs/statements/sta00/pm_00117.html.

188 MDL André Hahn: PDS reicht Schulgesetznovelle in Landtag ein – Bildungsreform muss endlich sichtbar werden, www.pds-sachsen.de/lfs/statements/stat00/pm_00255.html.

hingegen billigten die geplanten Veränderungen bei der Schulkonferenz (Drittelparität und Wahl der Schulleiter) nicht, „...wird doch dadurch ihre Macht spürbar beschränkt“.¹⁸⁹

Nicht nur durch die parlamentarische Beratung der Novelle konnte die PDS den Diskurs mit anderen schulpolitischen Akteuren im Berichtszeitraum spürbar ausweiten. Seit ca. eineinhalb Jahren unterstützen PDS und SPD gemeinsam Schulinitiativen zur Rettung von bedrohten Schulstandorten. Dabei finden sich auch die Bürgermeister der betroffenen Kommunen mit dem Parteibuch der CDU oder FDP ein.

Die PDS gehört zu den Mitinitiatoren und Trägern des bereits oben erwähnten, seit Frühjahr 2001 laufenden Volksantrages. Weil dieser Volksantrag von vielen Akteuren getragen wird und in Sachsen – in der Sparkassenfrage – schon einmal die Hürde der erforderlichen Unterschriften zur Behandlung eines solchen Antrages genommen werden konnte, reagiert die sächsische Staatsregierung mit zunehmender Nervosität und lässt die verfassungsmäßige Zulässigkeit prüfen.

Die maßgebliche Beteiligung der PDS Sachsen am Volksantrag „Zukunft braucht Schule“ erweitert ihre bildungspolitische Aktionsfähigkeit und setzt ihr zugleich gewisse Grenzen.

Aktionen wie die von PDS und SPD gemeinsam unterstützten Schulinitiativen sowie die ebenfalls von PDS und SPD mitgetragene Kampagne zum Volksantrag „Zukunft braucht Schule“ verweisen auf eine beträchtliche Nähe in den schulpolitischen Positionen von SPD und PDS. Einen relativ großen Vorrat an Gemeinsamkeiten zwischen beiden Parteien in diesem Politikfeld lässt überdies zum einen die virtuelle, nur im Internet präsente komplette (!) Schulgesetznovelle der Landes-SPD erkennen, die aber offenbar für die SPD-Fraktion nicht verbindlich ist und nur den Rang eines Diskussionspapiers hat. Zum andern zeigt sich die Nähe beider Parteien in schulpolitischen Fragen auch bei der später eingereichten, ebenfalls auf partielle Veränderungen zielenden Schulgesetznovelle der sächsischen SPD.

Die Schulgesetz-Novelle der SPD sieht indes im Unterschied zu früheren Verlautbarungen nicht mehr vor, die Drittelparität von Lehrern, Eltern und Schülern in der Schulkonferenz einzuführen. Offenbar hat sich die Haltung der SPD zur Lehrerschaft verändert. Auch die sächsische PDS betreibt selbstverständlich „Lehrerpflege“. Dabei legt sie indes gesteigerten Wert auf verbesserte Arbeitsbedingungen der Lehrer, etwa durch kleinere Klassen und eine Absenkung der Pflichtstundenzahl. Ferner wendet sie sich gegen die „permanente Bevormundung der Lehrer durch das Kultusministerium“.

Die durch das Stichwort „Interkulturalität“ bezeichnete bildungspolitische Herausforderung wird von der PDS-Sachsen auch dadurch beantwortet, dass sie auf in der Region und im unmittelbaren Umfeld der Region liegende Bewährungsnotwendigkeiten verweist (Respekt für die Minderheitenrechte der Sorben; Plädoyer für einen Ausbau des Polnisch- und Tschechisch-Unterrichts in Sachsen¹⁹⁰).

Sächsische PDS beschließt bildungspolitische Leitlinien:

Auf einem Landesparteitage der PDS Sachsen wurde Ende November 2001 mit überwältigender Mehrheit der Antrag des Vorstandes „Für eine zukunftsorientierte Schule“ angenommen.

189 MdL Dr. André Hahn: Beschränkung der Macht der Schulleiter bleibt unser Ziel..., 12.09.2000, www.pds-sachsen.de/lfs/pm_00411.html.

190 Vgl. Heiko Kosel: Vorfahrt für Verständigung mit den slawischen Nachbarn, danach Englisch, Pressemitteilung vom 19.01.2001, www.pds-sachsen.de/lfs/statements/pm_01026.html.

Der Leitantrag gliedert sich in zwei Teile. Der erste Teil reflektiert kritisch die bildungspolitische Debatte und legt übergreifende schulpolitische Positionen der PDS Sachsen dar. Der zweite Teil präsentiert ein „20-Punkte-Sofortprogramm der PDS zur Bildungspolitik in Sachsen“. Mit dem beschlossenen Leitantrag „Für eine zukunftsorientierte Schule“¹⁹¹ verfügt die Landes-PDS über ein Konzept, das sich allen skizzierten schulpolitischen Problemen stellt..

„Um für die Herausforderungen des 21. Jahrhunderts gewappnet zu sein, bedarf es nach Ansicht der PDS im Freistaat Sachsen einer äußeren und inneren Bildungsreform (Schulstruktur und Bildungsinhalte). Beide Reformteile bedingen einander und können nicht von einander isoliert werden.“¹⁹²

„Autonomie“/Demokratie an den Schulen: Die PDS Sachsen begleitet die Bestrebungen, den Schulen mehr Autonomie zu geben „konstruktiv-kritisch“. Bei allen Dezentralisierungsvorhaben müsse indes die Gleichwertigkeit der Bildungsinhalte und -abschlüsse gewahrt bleiben. Die staatliche Aufsicht über das Bildungswesen bleibt daher unverzichtbar. Die PDS fordert Drittelparität in der Schulkonferenz, Erweiterung ihrer Kompetenzen bis hin zur Wahl der Schulleiter, Stärkung der Eltern- und Schülervertretungen. Zugleich müsse die Autonomie der Einzelschule gegenüber den Regionalschulämtern deutlich gestärkt werden.¹⁹³

„Bildung und Wissen“: Die PDS fordert eine Überprüfung der bisherigen Bildungs- und Erziehungsziele. Die entsprechenden Regelungen der Landesverfassung und des Schulgesetzes sind zu verändern. Es gelte vor allem die Gleichheit der Kinder und Jugendlichen beim Zugriff auf gesellschaftliche Ressourcen zu garantieren. Die von der PDS Sachsen selbst für wichtig gehaltenen Bildungs- und Erziehungsziele sind einmal im Passus über die Funktion der Schule (vgl. S.2) enthalten. Zum anderen werden sie als der anstehenden Bildungsreform zugrundeliegendes „Lernverständnis“ und in Form des „Leistungsbegriffs definiert („integratives Lernen statt Auslese... nach der vierten Klasse“, geschlechtsbewusstes Lernen statt Reproduktion der Geschlechtsstereotype“, „interkulturelles Lernen statt Propagierung der so genannten Leitkultur“, „entdeckendes Lernen statt des noch immer vorherrschenden reproduktiven Lernens“, „ganzheitlicher“ statt „eingeschränkter Leistungsbegriff“, „lebenslanges Lernen“. Die PDS plädiert zudem für die Einführung des Faches Lebensgestaltung, Ethik Religionskunde sowie für die Überarbeitung der Lehrpläne und eine angemessene Berücksichtigung der neuen Medien.

„Chancengleichheit“/„Integration und Differenzierung“: „Die PDS tritt für eine möglichst langes gemeinsames Lernen aller Kinder ein. Gemeinsam mit der GEW fordern wir eine »Schule für alle«, denn gerade sie ermöglicht eine individuelle Förderung...“¹⁹⁴. In diesem Sinne tritt die PDS für die Anbindung der Orientierungsstufe an die Grundschule und damit für die sechsjährige Grundschule ein, für die Zulassung von Gesamtschulen sowie für das Einführen von Ganztagschulen. Überdies setzt sich die PDS dafür ein, Menschen mit Behinderungen besser zu integrieren.

„Demographische Herausforderung“: Die PDS will ein engmaschiges Schulnetz erhalten. Sie wendet sich gegen Schulschließungen als primäre Antwort auf den Rückgang der Schülerzahlen. Es gelte vielmehr, die sinkenden Schülerzahlen als Chance zur Qualitätsverbesserung zu ergreifen. Zudem sei die Schule im ländlichen Raum auch unverzichtbares kulturelles Zent-

191 Für eine zukunftsorientierte Schulpolitik, a.a.O.

192 Ebenda, S.1.

193 Vgl. ebenda, S. 2, S. 4.

194 Vgl., S. 2.

rum der Gemeinden. So seien möglichst viele Grundschulen zu erhalten, die PDS spricht sich auch für einzügige Mittelschulen sowie für die Zulassung von Schulverbänden aus, die den Schulträgern Spielräume sichern. Die Schulnetzplanung soll tatsächlich auf die Landkreise und kreisfreien Städte übergehen, was bedeutet, den Genehmigungsvorbehalt des Kultusministeriums abzuschaffen.

„Erziehung“: Mit ihrem klaren Votum für die Ganztagschule trägt die PDS Sachsen auch der nachlassenden Erziehungskraft der Familien Rechnung. Ein zur vorherrschenden Praxis alternatives „Lernverständnis“ sowie der „ganzheitliche Leistungsbegriff“ sollen bewirken, dass die Schule mit ihrer „einseitigen Leistungsfixiertheit“ nicht länger „selbst zur Verursachung sozialer Konflikte“ beiträgt.¹⁹⁵

„Mindeststandards“: Die PDS spricht sich für eine Anhebung von Mindeststandards und deutliche Verbesserung der schulischen Rahmenbedingungen aus: einzügige Mittelschulen, die Absenkung des Klassenteilers auf 25 Schüler, die Wiedereinführung der Klassenlehrer- bzw. Kontaktstunde, Planungssicherheit für Schulprojekte, für eine bezahlbaren Hortbetreuung mit pädagogischen Anspruch und Rückbindung der Horte an die Schulen.

„Interkulturalität“: Im Leitantrag wird „interkulturelles Lernen“ als eine Achse des von der PDS favorisierten Lernverständnisses hervorgehoben. Im Kern geht es um ein Lernen, das die Sichtweisen anderer Kulturen gleichberechtigt einbezieht und das Verständnis für andere Kulturen befördert. Zudem bekennt sich die PDS zum „uneingeschränkten Fortbestand der derzeit in Sachsen existierenden sorbischen Schulen...“¹⁹⁶

Bildungsfinanzierung: Die PDS spricht sich für die Anhebung der Bildungsausgaben in Sachsen aus (das derzeit bei den Pro-Kopf-Ausgaben für die Bildung das Schlusslicht in der Bundesrepublik bildet) und bekennt sich zu der Maxime: „Ausgaben für den Bildungsbereich sind unverzichtbare Investitionen in die Zukunft“.

Verbesserungen für, Anforderungen an die Lehrerschaft: Die PDS tritt für eine Absenkung der Pflichtstunden für Lehrer ein, die deutschlandweit in Sachsen am höchsten liegen. Davon verspricht sich die PDS einen Zugewinn an freier Zeit für individuelle Weiterbildung der Lehrer und einen Einstellungskorridor für Lehrer und Referendare. Die tarifgerechte Bezahlung soll an allen Schulen gewährleistet werden. Die PDS ist dafür, die Rolle und Funktion der Lehrer neu zu bestimmen. Lehrer sind nicht so sehr „Wissensvermittler, sondern Anreger für selbsttätiges bzw. entdeckendes Lernen.“¹⁹⁷

Alles in allem scheint dem Beobachter das schulpolitische Konzept der sächsischen PDS ein sehr anspruchsvolles zu sein. Aus dieser Perspektive stellt sich die Frage, ob die PDS – im Falle einer Regierungsbeteiligung im Freistaat – beispielsweise den Klassenteiler von 25 Schülern bzw. die einzügige Mittelschule auch durchhalten könnte.

195 Vgl. ebenda, S. 3.

196 Ebenda, S.4.

197 Ebenda, S. 5.

PDS-Sachsen-Anhalt: „Forum Schulbildung“ – Paradigmenwechsel und Eröffnung einer Debatte über Konturen linker bildungspolitischer Alternativen:

Auf der bildungspolitischen Agenda Sachsen-Anhalts standen im Analysezeitraum vor allem folgende Punkte:

- die Nachwehen der Auseinandersetzung um das Kinderbetreuungsgesetz;
- die Gewährleistung der Unterrichtsversorgung, Probleme der Schulentwicklungsplanung;
- die Frage, wie Rechtsextremismus, Rassismus und fremdenfeindliche Gewalt zurückgedrängt und überwunden werden können (hier wurde ein Positionspapier der PDS vom Landtag mehrheitlich beschlossen);
- „Neue Sekundarschule“, gemeinsame Förderstufe, Schulsozialarbeit, der Übergang zur Grundschule mit festen Öffnungszeiten¹⁹⁸ und die vom Landesverfassungsgericht abgewiesene Intervention der Elterninitiative „ABC schützen“.

In Sachsen-Anhalt hat die von der PDS tolerierte Landesregierung in den letzten Jahren „weitere Schritte zur Schulreform... eingeleitet.“¹⁹⁹ Diese betrafen insbesondere die Arbeit der Grundschule, die Verstärkung integrativer Ansätze in der Sekundarschule u.a. mit der Einführung der Förderstufe, aber auch den gymnasialen Bildungsgang. „Die Entwicklung der Schule vollzieht sich jedoch unter derzeit sehr schwierigen Rahmenbedingungen, die eine ganz besondere Herausforderung darstellen.“²⁰⁰ Um dem „demographischen Einbruch“ zu begegnen und die erforderliche Planungssicherheit zu gewinnen, wurden die Schulträger verpflichtet, die Schulentwicklung für fünf Jahr zu planen und eine fünfjährige Prognose für die einzelnen Schulstandorte vorzulegen. Vorgesehen ist eine Anpassung des Lehrkräftepotenzials an die Schülerzahlen bei erweitertem Einstellungskorridor. Leitend für diese Anpassung sind die Ziele Vollbeschäftigung und stabile Unterrichtsversorgung.

Lagebeschreibungen des Schulwesens²⁰¹ und bildungspolitische Presseerklärungen²⁰² der PDS-Fraktion rücken Potenzen und Defizite in den Blick:

Die allgemeinbildende Schule in Sachsen-Anhalt habe mit den gleichen Problemen und Defiziten zu kämpfen wie die Schulen im übrigen Bundesgebiet, heißt es im schulpolitischen Diskussionspapier der PDS. „Dennoch verfügt die allgemeinbildende Schule in Sachsen-Anhalt über strukturelle Potenzen, die besser zu Tragen gebracht werden müssen. Darüber hinaus sind mit den Ergebnissen der Enquete-Kommission des Landtages „Schule mit Zukunft“ bedeutende inhaltliche Vorleistungen für künftige Entwicklungen... vorhanden. Mit der Erarbeitung und Weiterentwicklung von Rahmenrichtlinien... für den Unterricht, wurden wichtige Grundlagen geschaffen für die inhaltliche und methodische Neuorientierungen von Schule. Um so mehr beunruhigt die Gefahr, dass durch konzeptionelle Defizite, nicht ausreichende pädagogische Bearbeitung, mangelnde schulorganisatorische, personelle und materielle Voraussetzungen Reformen im Ansatz stecken bleiben oder gar nachhaltig diskreditiert werden.“²⁰³

198 Hier wurde eine Empfehlung der Enquete Kommission „Schule mit Zukunft“ der 2. Wahlperiode aufgegriffen.

199 Antwort der Landesregierung auf die Große Anfrage der Fraktion der CDU. Bildungspolitik in Sachsen-Anhalt. Landtag von Sachsen-Anhalt. Dritte Wahlperiode Drucksache 3/5057 v. 09.10.2001, S. 1.

200 Ebenda, S. 3.

201 Vgl. Diskussionspapier zur Schulbildung – Forum Schulbildung –, www.pdslsa-lt/bilddisk.htm, S. 2,3,7,10,11.

202 Vgl. Dr. Rosemarie Hein: Sekundarschule stärken, Presseerklärung vom 08.08.2001.

203 Diskussionspapier zur Schulbildung – Forum Schulbildung –, www.pdslsa-lt/bilddisk.htm, S. 2.

Die CDU ist nicht zuletzt mit einer Großen Anfrage an die Landesregierung²⁰⁴ hervorgetreten, die sich auf alle Ebenen und Bereiche der Entwicklung des Bildungswesens in Sachsen-Anhalt bezog. Hatte der Beobachter zunächst vermutet, dass die CDU eine Neujustierung ihrer Bildungspolitik mit der Großen Anfrage einleiten wollte, so hat sich diese Annahme als falsch erwiesen. Die CDU ist aufgrund ihrer Verankerung im Kultusministerium über alle Seiten der Bildungspolitik bestens informiert. Insofern hat sie keinen bildungspolitischen Informationsbedarf. Möglicherweise sollte damit ein Generalangriff auf die Bildungspolitik der Landesregierung vorbereitet werden, der indes bislang so nicht eingetreten ist.

Ein vergleichsweise ebenso tastender Gestus charakterisiert das bildungspolitische Agieren der Landes-PDS. Hatte für die PDS-Fraktion in den ersten beiden Wahlperiode das Politikfeld Bildung oberste Priorität, so hat sich dessen Stellenwert in der 3. Wahlperiode etwas relativiert, soweit das überhaupt möglich ist, wenn ausgewiesene Bildungspolitikerinnen an der Spitze der Fraktion wie des Landesverbandes stehen. Aus der Perspektive der Fraktion sind Fragen der sozialen Gerechtigkeit und die Stärkung der kommunalen Selbstverwaltung jene Felder, auf denen sie haushaltsrelevant Akzente setzen will. Die PDS ist indes dabei, ihre bildungs- und schulpolitischen Positionen in einem Diskussions- und Verständigungsprozess zu präzisieren und einen neuen bildungspolitischen Konsens im Umfeld der PDS herbeizuführen. Der Arbeitskreis Bildungspolitik, Kinder- Jugend- und Sportpolitik, Wissenschafts- und Hochschulpolitik der PDS-Fraktion im Landtag hat unter Mitwirkung von Experten und der interessierten Öffentlichkeit ein Diskussionspapier zu Schulbildung vorgelegt und zugleich auf der Internetseite der Landtagsfraktion dazu ein „Forum Schulbildung“ eingerichtet.

Mit Blick auf die 2002 bevorstehenden Landtagswahlen hat der Landesparteitag Ende September 2001 das Wahlprogramm „Leben und Arbeiten in Sachsen-Anhalt“ beschlossen.²⁰⁵

Einleitend wird das Politikfeld Bildung als einer von vier Schwerpunkten ausgewiesen („...für einen chancengleichen Zugang zum Erwerb, zur Bereicherung und zur Anwendung von Wissen“²⁰⁶). Wenngleich die schulpolitischen Positionen des Wahlprogramms aufgrund ihrer für die Landespartei bindenden Wirkung einen höheren Verbindlichkeitsgrad haben als ein „bloßes Diskussionspapier“ zur Schulbildung, verdient m.E. letzteres aufgrund seines innovativen Charakters Beachtung und soll abweichend von der sonstigen Praxis im Mittelpunkt des Kapitels über die PDS Sachsen-Anhalt stehen.

„Forum Schulbildung“ der PDS Sachsen-Anhalt:

Bemerkenswert an dem Diskussionspapier zur Schulbildung ist, dass der Linken in der Bildungspolitik nicht nur ein Paradigmenwechsel abgefordert, sondern dieser exemplarisch vollzogen und gleichsam vorgeführt wird. Nachdem einleitend der schulpolitische Reformbedarf und Reformdiskurs in der Bundesrepublik reflektiert wird, heißt es:

„Das tradierte Bildungsbürgertum ist dabei, Alternativen zu entwickeln, die dem Vorbild der Zweidrittelgesellschaft mit klarer sozialer Gliederung und maßvollem sozialen Ausgleich folgen. Die Linke hat sich zu erkennbaren Alternativen noch nicht gefunden. Die jahrelange, wahrscheinlich jahrzehntelange Reduzierung linker Bildungspolitik auf Fragen des Bildungszuganges, der politischen Bildung, der Behebung von Demo-

204 Vgl. Drucksache 3/4743.

205 Vgl. Wahlprogramm zu den Landtagswahlen 2002 „Leben und Arbeiten in Sachsen-Anhalt“. Beschluss der 2. Tagung des Landesparteitages der PDS Sachsen-Anhalt am 29. September 2001 in Magdeburg, www.pds-sachsen-anhalt.de/ 11 S.

206 Ebenda, S.1.

kratiedefiziten, auf Fragen der Finanzausstattung und auf soziale Fragen der an Bildungsprozessen Beteiligten in ihren politischen Forderungen auf der einen Seite und die Vernachlässigung der Fragen der Bildungsinhalte und ihrer Vermittlung, der Leistungsentwicklung und Begabtenförderung auf der anderen Seite, hat sie ins Hintertreffen gebracht. Zunehmend erweisen sich aber Fragen der Bildungsinhalte und der `Zuteilung` dieser in unterschiedlichen Schulformen als ausschlaggebend für ein Bildungsverständnis, das von sozialer Gerechtigkeit geprägt ist... Die PDS muss darum einen Beitrag zur Diskussion um die Zukunft der Schule leisten, in dem die Fragen der Bildungsinhalte und der Lernziele, des *Wie* des Lernens sowie Fragen der Erziehungsvorstellungen im Mittelpunkt stehen."²⁰⁷

Zwar mangelt es auch in den anderen PDS-Landeverbänden an Ansätzen in dieser Richtung nicht, doch bislang wurde der bildungspolitische Paradigmenwechsel noch in keinem Landesverband so deutlich eingefordert und vorexerziert.

Für die Autoren des PDS-Diskussionspapiers zur Schulbildung ist zentral, dass sich die Rolle der Schule in einer sich wandelnden Gesellschaft verändert: „Zukunftsfähige Schule muss nach unserer Meinung integrative Schule für alle sein.“

Damit die öffentliche Schule nicht zu einer Notversorgungseinrichtung für die Unterschichten werde, müsse sich die Schule wandeln zu einem „Ort flexibler Allgemeinbildung und ...individualisierter Bildungsmöglichkeit...“, zu einem Ort des Systematisierens des... angeeigneten Wissens, zu einem Ort des Erlernens des Lernens..., zu einer Institution, die einen Beitrag zur Entwicklung eines... demokratischen... Wertesystems leistet, die einen sozialpädagogischen Auftrag bewusst annimmt und sich als sozialer Lebensraum junger Menschen versteht, zu einer Institution, die sich Europa und der Welt öffnet...“²⁰⁸

„Bildung und Wissen“. Die Schule, die der PDS in Sachsen-Anhalt vorschwebt, ist folglich eine Schule, die sich der erzieherischen Herausforderung stellt und stark auf Allgemeinbildung abhebt. „Allgemeinbildung“ meint einmal „Bildung für alle“ (demokratischer Aspekt). Sie wird sodann als individueller, persönlichkeitsbildender Aspekt gefasst und schließlich zielt sie auf eine Art flexibilisierten Bildungskanon.

Von daher müsse Schulwissen und Schulbildung auf ein Set definierter Schlüsselkompetenzen ausgerichtet werden und sich am Grad der Ausprägung dieser Kompetenzen messen lassen. Die 16 definierten Schlüsselkompetenzen sind als Untersetzungen der übergreifenden Lern-, Methoden- und Sozialkompetenz angelegt. Zudem schlägt die PDS vor, Bildungsgegenstände stärker als bisher an ebenfalls definierten Schlüsselproblemen (wie z.B. Ökologie, Technik, Krieg und Frieden, Demokratie und Diktatur, Geschlechterfrage, Interkulturalität) zu orientieren, die fachübergreifendes Arbeiten verlangen.

Die PDS setzt auf das „soziale Lernen“²⁰⁹ und bekennt sich nachdrücklich zum Prinzip des lebenslangen Lernens. Allerdings werden in diesem Zusammenhang die Gefahren benannt.

„Integration und Differenzierung“. Die PDS-Sachsen-Anhalt setzt sich für individuelle Leistungsförderung in allen Schulformen im Sinne des Nachteilsausgleichs wie der Förderung herausragender Begabungen ein. Denn auch die „auf verschiedenen Gebieten besonders begabten... Schüler, die in allen Schulformen lernen, haben einen Anspruch auf Förderung ihrer Begabung als Ausdruck ihres legitimen Bildungsinteresses“.²¹⁰

Für die PDS bleibt „die Sicherung eines sozial gerechten und für allen freien und gleichen Zugangs zu Bildung eine grundlegende Forderung“. Großer Wert wird in dem Diskussionspa-

207 Diskussionspapier zur Schulbildung, www.pdslsa-lt/bilddisk.htm, S. 2 von 12.

208 Ebenda, S.3.

209 Siehe ebenda, S.8.

210 Ebenda, S. 6.

pier auf eine zeitgenössische Begründung und Untersetzung dieser Forderung gelegt. Ferner setzt sich die PDS für eine *gerechtere Verteilung öffentlicher Mittel für Bildungszwecke* ein. Das betrifft Zeit für individuelle Förderung, die sich am Förderbedarf des einzelnen Kindes bemessen sollte, Schulbücher und Unterrichtsmaterialien, Zugang zu modernen Medien, Finanzierung der Schülerbeförderung.

Die PDS fordert, dass alle im Lande installierten integrativen Schulformen und Bildungsabschnitte „endlich“ ein solches Gewicht erhalten, dass sie auf das gesamte Landesschulsystem ausstrahlen. Im Diskussionspapier wird die Qualifizierung der Förderstufe als besonders dringlich herausgestellt.

Die PDS setzt sich für zudem die Integration von Kindern mit unterschiedlichen Behinderungen in allgemeine Schulen ein. Dies erfordere den Ausbau von materiellen und technischen Voraussetzungen ebenso ein wie die Bereitstellung von qualifiziertem Personal.

„Autonomie der Einzelschule“, Entwicklung der Demokratie an den Schulen und „Neue soziale Vernetzung der Schule“. Die skizzierten Bildungsinhalte und Bildungs- wie auch Erziehungsziele erheischen „neue pädagogische Arbeitsformen“. „Autonomie“ verbindet sich von daher mit Schulprogrammen, die jeweils eigene Akzente setzen und mit dem Ausbau der Demokratie an den Schulen. Leitend ist die Wahrnehmung, dass *alle* an der Bildung beteiligte Gruppen (Schüler, Lehrer, Schulleiter, Eltern) mit der gegenwärtigen Bildungs- und Erziehungssituation unzufrieden sind. Um diese Situation zu wenden, macht die PDS eine Reihe von Vorschlägen, die auf die Erweiterung der Kompetenzen und Gestaltungsmöglichkeiten der an der Bildungs- und Erziehungsarbeit beteiligten Akteure zielen. Indem die PDS die Profilierung der Einzelschule bejaht, spricht sie sich gleichermaßen für die Öffnung der Schulen gegenüber ihrem sozialen Umfeld, für die Zusammenarbeit mit Verbänden, Vereinen, Unternehmen aus. Dabei soll sich die Schule in solchen Vernetzungen „als Schule“ zur Geltung bringen.

„Rahmenbedingungen“. Die PDS fordert erwartungsgemäß eine bessere materielle und personelle Ausstattung des Schulwesens, einen effektiven Einsatz der Mittel und die Sicherung eines gut qualifizierten Bestandes an Lehrern. Sie setzt sie sich für die Angleichung der Gehälter ein, wendet sich gegen überfüllte Klassenräume in Ballungsgebieten, die Überlastung von Lehrern, Unterrichtsausfall und die Baufälligkeit mancher Schulen. Da aber das schulpolitische Konzept der PDS in Sachsen-Anhalt die Arbeit an Bildungs- und Erziehungszielen in den Mittelpunkt stellt, werden auch Lehrern Einstellungs- und Verhaltensänderungen zugemutet. So soll nicht nur die „Verbindlichkeit der Fort und Weiterbildungsverpflichtungen“ erhöht und Weiterbildung stärker auf die Profilentwicklung der Schulen ausgerichtet werden, die Lehrer werden auch aufgefordert, Fortbildung besser anzunehmen. Schule und Forschung sollen enger verknüpft werden.

Das schulpolitische Konzept der PDS setzt gleichermaßen auf ausgebildete Fachlehrer wie auf Lehrer, die „ihre Fachgrenzen überwinden und neue Kompetenzen aus der Einsicht erwerben, dass wichtige Bestandteile des Unterrichts fächerübergreifenden Charakter annehmen.“²¹¹

Das im „Diskussionspapier zur Schulbildung“ Gestalt gewinnende schulpolitische Konzept der PDS Sachsen-Anhalt zeichnet sich dadurch aus, dass es im Ansatz „traditionelle“ bildungspolitische Forderungen der Linken neu und zeitgemäß begründet und sie mit ent-

211 Ebenda, S. 11f.

dener Arbeit an Bildungs- und Erziehungszielen verbindet. Dieses Vorgehen bietet nicht nur die Chance, dass im Umfeld der PDS ein neuer bildungspolitischer Konsens entsteht, sondern die PDS sich zugleich gegenüber allen anderen schul- und bildungspolitischen Institutionen und Akteuren als diskursfähig erweist.

Forum Schulbildung und Wahlprogramm der PDS Sachsen-Anhalt für 2002: Die schulpolitischen Positionen des Diskussionspapiers konnten schon aus Platzgründen nicht in das verabschiedete Wahlprogramm der Landes-PDS eingehen. Dennoch stellt sich die Frage, welche schulpolitischen Positionen in das Wahlprogramm wie eingeflossen sind.

Unter der Zwischenüberschrift „Schule als Lern- und Lebensort für alle gestalten“ werden im Wahlprogramm die schulpolitischen Positionen der Landes-PDS in sechs Punkten umrissen.

Vier von ihnen leiten sich unmittelbar aus den schulpolitischen Positionen ab bzw. gehen mit ihnen konform (Gewährleistung einer besseren Unterrichtsversorgung sowie Maßgaben für die Schulentwicklungsplanung/die Festlegung und Gestaltung der Schulzeit bis zum Abitur auf 12 Jahre/der Einsatz der PDS für die gemeinsame Schulbildung aller Kinder bis zum 6. Schuljahr und die Qualifizierung der Förderstufe).

Während sich das Diskussionspapier vornehmlich auf die allgemeinbildende Schule bezieht, enthält das Wahlprogramm darüber hinaus Aussagen und Ziele, die das Niveau und die Qualifizierung der vorschulischen Förderung von Kindern in Tagesstätten in den Blick rücken.

Die Landes-PDS bekennt sich im Wahlprogramm ausdrücklich dazu, das Niveau und Profil der Sekundarschule „nachhaltig“ zu stärken. Denn an ihr lernen die meisten Schülerinnen und Schüler in Sachsen-Anhalt. Damit wird eine im Diskussionspapier angelegte Position präzisiert. Dies ist auch insofern bemerkenswert, als die Landesverbände der PDS in Sachsen und Mecklenburg-Vorpommern weit weniger zur Ankerkennung und Stärkung der verwandten Mittelschule bzw. Regionalschule in ihren verbindlichen Programmaussagen tendieren.

Während indes das Diskussionspapier die Arbeit an den Bildungsinhalten herausstellt und Lösungsvorschläge präsentiert, hält sich das Wahlprogramm in dieser Hinsicht zurück. Zudem liegt im Wahlprogramm der Akzent stärker auf dem Nachteilsausgleich als auf der Begabtenförderung. Das Diskussionspapier hingegen hatte Nachteilsausgleich und die Förderung von herausragenden Begabungen als gleichrangige und gleichermaßen wichtige Ziele der PDS-Bildungspolitik bestimmt.

3.4 Würdigung der Befunde aus vergleichender Perspektive

Die Besichtigung der bildungs- und schulpolitischen Positionen der drei betrachteten Landesverbände der PDS zeigt eines deutlich: Im Rahmen des Parteienwettbewerbs auf Landesebene besetzt die PDS jeweils in zwei von drei bildungspolitischen cleavages einen der Pole des bildungspolitischen Spannungsfeldes (mit) und ist damit bildungspolitisch identifizierbar.

Von daher sind in Mecklenburg-Vorpommern wie auch in Sachsen und Sachsen-Anhalt CDU und PDS die eigentlichen bildungspolitischen Antipoden. Die SPD nimmt in diesen Bundesländern bildungspolitische Positionen ein, die indes näher bei der PDS als bei der CDU liegen.

Zu den Merkmalen, die die bildungspolitische Erkennbarkeit der PDS Mecklenburg-Vorpommern im Landesmaßstab sichern, gehören:

- Gestus: Die Schule als Lern- und Lebensraum kontinuierlich weiterentwickeln durch den Ausbau von integrativen Schul- und Unterrichtsformen (Wahlprogramm)/Chancengleichheit und gemeinsames Lernen gesellschaftlich mehrheitsfähig machen (Arbeitsentwurf Leitantrag)
- Der Übergang zur Regionalschule gilt der PDS als Beginn einer dringend notwendigen Bildungsreform; die CDU lehnt die Regionalschule ab. Für die SPD ist die Regionalschule das bildungspolitische Projekt
- Aktionsfelder: parlamentarisch-praktische Unterstützung der Schuladministration des Landes sowie das Bemühen, den Koalitionspartner, die Schuladministration und die Bürger des Landes für den Ausbau von integrativen Schul- und Unterrichtsformen zu gewinnen
- Die Perspektive auf die Schule – informiert, der Einzelschule und ihren Problemen nah, „von unten“
- Bildungspolitische Forderungen werden tendenziell als Rechtsansprüche formuliert und konsistent in eine Gesellschaftsprogrammatik mittlerer Reichweite „Für Arbeit und Lebensperspektiven in Mecklenburg-Vorpommern“ eingeordnet
- Beantwortung der *meisten* schulpolitischen Herausforderungen und Zukunftsaufgaben im Entwurf des Wahlprogramms für 2002. Mit dem Arbeitsentwurf des bildungspolitischen Leitantrages schickt sich die Landes-PDS M-V an, auch die im Wahlprogramm offen gebliebenen schulpolitischen Fragen zu beantworten. Dabei wird u.a. auch der Begabtenförderung neben dem Nachteilsausgleich die gebührende Aufmerksamkeit gewidmet
- Komplexe Bildungs- und Erziehungsziele, die unter anderem stark auf Solidarität, Interkulturalität und ökologische Nachhaltigkeit abheben und bei der „europäischen Orientierung“ den Ostseeraum betonen
- .Alleinstellungsmerkmale der PDS mit Blick auf allgemeinbildende Schulen in der Parteienlandschaft Mecklenburg-Vorpommerns durch Kompositionseffekte. Die PDS setzt trotz aller Nähe zu den schulpolitischen Positionen der SPD in nahezu allen schulpolitischen Fragen manch andere Akzente als diese. Bei Annahme des als Arbeitsentwurf vorliegenden Leitantrages zur Bildungspolitik durch den Landesparteitag im März 2002 würde die bildungspolitische Handschrift der PDS M-V zweifellos an Kontur noch gewinnen, aber auch manche Reibfläche bieten.²¹²

Etwas anders gelagerte bildungspolitische Akzente setzt die sächsische PDS:

- Gestus: gezielter Bruch mit dem bestehenden gegliederten Landesschulsystem

212 Ausgehend von der Position, dass das „Schulwesen in Mecklenburg-Vorpommern... die Bildungsinteressen aller Bevölkerungsgruppen und nicht nur des Mittelstandes zu befriedigen(hat)“, nimmt sich der Arbeitsentwurf mit besonderer Intensität der Situation der benachteiligten Kinder und Jugendlichen an und sucht sie zu wenden. Vorgeschlagen wird ein Pflicht-Kindergarten ab dem dritten Lebensjahr eine gemeinsame Zehnklassenschule. „Bildungs- bzw. Schulpflicht dienen dem Schutz der Kinder und Jugendlichen vor Vernachlässigung und Ausbeutung... Das Recht auf Bildung schließt auch das Recht auf den Erwerb von gebrauchsfähigen Schulabschlüssen, einschließlich beruflicher Abschlüsse, ein.“ Die Verfasser des Entwurfes plädieren für eine „sozialpädagogisch ausgerichtete Schule“ und eine Stärkung der „weichen Fächer“. Sie sind gegen die Einführung von Kopfnoten zur Bewertung personaler und sozialer Kompetenzen. Abgelehnt wird eine markt-konforme Organisation des Schulwesens (Vgl. Arbeitsentwurf Leitantrag. Stand 09.01.2002: Zukunftsfähige Schule – unser Leitbild für die Schule in Mecklenburg-Vorpommern).

- Aktionsfelder: Gesetzesnovellierung, Initiieren und Unterstützen bildungspolitisch relevanter außerparlamentarischer Initiativen und Aktionen (Volksantrag „Zukunft braucht Schule“), bildungspolitische konzeptionelle Arbeit²¹³
- Die Perspektive auf die Schule – informiert, der Einzelschule und ihren Problemen nah, „von unten“, relative Ferne zu den Gewissheiten und Leitlinien der Schuladministration
- Bildungspolitische Handlungsfähigkeit durch konzertierte Aktionen mit anderen schulpolitischen Akteuren; Formulierung von Alternativen zum existierenden Landesschulsystem unter Bezug auf *alle* bildungspolitischen Herausforderungen
- Alleinstellungsmerkmale in der Parteienlandschaft Sachsens: die Landes-PDS ist die einzige im Landtag vertretene Partei, die dezidiert gleichermaßen für eine Veränderung von Bildungsinhalten und der Schulstruktur eintritt und sich zudem für das Ersetzen des Religionsunterrichtes als ordentliches Lehrfach durch LER engagiert. Daneben bezieht die PDS in einer Reihe von Einzelfragen schulpolitische Positionen, die (unter den Parteien) nur von ihr vertreten werden.

Für die PDS Sachsen-Anhalt ist wiederum ein anderes Herangehen charakteristisch:

- Gestus: die PDS Sachsen-Anhalt fordert einen bildungspolitischen Paradigmenwechsel ein und eröffnet eine bildungspolitischen Debatte über Konturen linker Alternativen
- Aktionsfelder: kritische Begleitung und Unterstützung der Bildungspolitik der Landesregierung im Rahmen des Tolerierungsmodells plus eigene konzeptionelle Arbeit zur Formulierung linker Alternativen in der Schulentwicklung
- zweifache Adressatenorientierung: mit ihrer konzeptionellen Arbeit sucht die Partei einen neuen bildungspolitischen Konsens im Umfeld der PDS zu stiften und zugleich ihre Diskursfähigkeit gegenüber allen schulpolitisch wichtigen Institutionen wie auch schulpolitischen Akteuren unter Beweis zu stellen.
- Die Perspektive auf die Schule – informiert, der Einzelschule und ihren Problemen nah, „von unten“ und unter Rückgriff auf den bildungs- und schulpolitischen Diskurs
- Bildungspolitische Handlungsfähigkeit durch Annahme der Komplexität. Das Diskussionspapier zur Schulbildung stellt sich *allen* schulpolitischen Herausforderungen. Beispielfähig ist, wie die bislang im Rahmen linker Bildungspolitik eher vernachlässigte Arbeit an den Bildungsinhalten und ihrer Vermittlung, der Leistungsentwicklung und Begabtenförderung forciert wird, ohne die „traditionellen“ Themen linker Bildungspolitik auszublenden. Chancengleichheit der Bildung rückt in ihren zwei Dimensionen – als Nachteilsausgleich und Begabtenförderung – in den Blick. Das Wahlprogramm für 2002 stellt sich ausgewählten schulpolitischen Herausforderungen. Im Wahlprogramm wird die im Diskussionspapier betonte Gleichrangigkeit von Nachteilsausgleich und Förderung von hochbegabten Kindern ein Stück weit zurückgenommen zugunsten des Ausgleichs von Benachteiligungen und von Reformen, die „auch sozial Schwächeren das Durchhalten beim Lernen, Fort- und Weiterbilden ermöglichen“.
- Relative Alleinstellungsmerkmale in der Parteienlandschaft Sachsen-Anhalts: Kompositionseffekte sowie das konzeptionelle Herangehen und die Nachhaltigkeit mit der die Landes-PDS dafür eintritt, dass alle im Lande installierten integrativen Schulformen und Bil-

213 Erwähnenswert ist immerhin, dass die sächsische PDS, die doch die Bildungspolitik der Landesregierung grundsätzlich kritisch begleitet, der Wiedereinführung der Kopfnote mehrheitlich relativ gelassen gegenübersteht.

dungsabschnitte ein solches Gewicht erhalten, dass sie auf das gesamte Landesschulsystem wirken.

Die schulpolitischen Positionen der PDS aller drei Landesverbände verbindet, dass sie sich sowohl schulpolitischer Tagesfragen annehmen als auch eine grundlegende Bildungsreform in Aussicht stellen. Beide Aspekte verbindet das Postulat der Chancengleichheit und die Option für ein integriertes Landesbildungssystem. Aufgewertet werden Kindergarten und Grundschule als Bildungs- und Erziehungseinrichtungen. Die PDS hat in allen drei Ländern einen bildungspolitischen Paradigmenwechsel vollzogen, der vielleicht am entschiedensten im Diskussionspapier „Forum Schulbildung“ der PDS S-A eingefordert und auch eingelöst wurde.

In allen drei Bundesländern stellt sich die PDS mit großer Entschiedenheit der erzieherischen Herausforderung der Schule, die u.a. aus der nachlassenden Erziehungskraft der Familie in der ostdeutschen Transformationsgesellschaft resultiert. Dabei favorisiert die PDS eine Paketlösung von der Ausweitung und Qualifizierung der Bildungs- und Erziehungszeiten über die sozialpädagogische Ausrichtung der Schule bis hin zur Aufwertung der „weichen Fächer und Themen“...

Wenngleich der gemeinsame Nenner der schulpolitischen Vorstellungen aller drei Landesverbände der PDS sehr groß ist, setzen sie jeweils auch eigene Akzente. Während die PDS Sachsen einen Bruch mit dem bestehenden Landesschulsystem fordert, orientieren die anderen beiden Landesverbände jeweils eher auf dessen modifizierende Weiterentwicklung hin zu einem integrierten Bildungssystem. Obzwar die PDS grundsätzlich und überall in ihren schulpolitischen Vorstellungen auf eine „Schule für alle“ aus ist, mithin für eine Schule einsteht, die für Kinder und Jugendliche aus allen sozialen Schichten da sein soll, sind beispielsweise manche Forderungen und Orientierungen im Arbeitsentwurf des bildungspolitischen Leitantrages der PDS M-V mit Blick auf die Probleme der Kinder mit besonderen sozialen und kulturellen Bildungsbenachteiligungen konzipiert und fungieren tendenziell als Richtschnur einer allgemeinen (Schul)Gesetzgebung. Nur am Rande sei erwähnt: Innerhalb und zwischen den PDS-Landesverbänden bestehen unterschiedliche Haltungen zur Einführung von Kopfnoten. Von den PDS-Landesverbänden intendierte schulischen Standards (z.B. Klassenteiler, Mindestschülerzahl bzw. Mindestzügigkeit von Schularten u.a.) gründen sich zwar auf Finanzierungsvorstellungen und Kostenrechnungen, sie setzen jedoch in unterschiedlichem Maße haushaltsrelevante Umschichtungen zugunsten der Bildung voraus (Vorstellungen über den durchzuhaltenden Finanzbedarf).

Die PDS-Landesverbände identifizieren sich zudem in unterschiedlichem Maße mit der jeweils in den drei Bundesländern als Alternative zum Gymnasium bestehenden dominanten Form der weiterführenden Schule (Sekundarschule S-A/Mittelschule Sa/Regionalschule ab 2002/03 in M-V). Während die PDS S-A sich in ihrem Wahlprogramm dafür ausspricht, „Niveau und Profil der Sekundarschule nachhaltig zu stärken“, fällt die Anerkennung der sächsischen PDS für die dort bestehende und in etwa vergleichbare Mittelschule weit verhaltener aus. Eine mittlere Position – zwischen Annäherung und Distanz – bezieht die PDS M-V gegenüber der an der Küste einzuführenden Regionalschule. Offenbar sind in diesem Schultyp unterschiedliche Entwicklungsoptionen angelegt: Sekundar-, Mittel- oder Regionalschule stehen sowohl für die Option der modifizierten Reproduktion des gegliederten Schulwesens als auch für die Option der mittelfristigen Überwindung hin zu einem integrierten Bildungssystem. Die Landesverbände unterscheiden sich demnach darin, welche Option sie in den Blick rücken.

Wenn schulpolitische Positionen der Parteien und anderer bildungspolitischer Akteure „ihre Zeit“ haben, dann ist die Zeit für schulpolitische Positionen wie sie die PDS vertritt – Strukturereformen plus Veränderung der Unterrichtskultur –, nach PISA 2000 eher im Kommen. Allerdings ist nicht damit zu rechnen, dass diejenigen Akteure, die primär auf die Verbesserung der Unterrichtskultur setzen und von Strukturveränderungen nichts halten, durch die Ergebnisse der PISA-Studie aus dem Gleis geworfen würden. Ferner zeichnet sich ab, dass die PDS im Rahmen des bildungspolitischen Reformdiskurses stärker als bisher gefordert sein könnte, sich zu positiven wie negativen Erfahrungen des DDR-Bildungswesens in Beziehung zu setzen und auch Gehör findet. Sicher ist das freilich nicht. Immerhin sind einige der Lösungen, die die missliche Situation im Bildungswesen der Bundesrepublik wenden sollen (Aufwertung von Kindergarten und Grundschule als Bildungsstätten, Ganztagschulbetrieb) in der DDR praktiziert worden. Und es entbehrt nicht einer gewissen Pikanterie, dass Finnland, dessen Schüler bei der PISA-Vergleichsstudie besonders gut abgeschnitten haben, über ein Schulsystem verfügt, für das das DDR-Schulsystem eine Stück weit Pate gestanden hat.

4. Verwaltung

Nach einer ersten Welle von Verwaltungsreformen in den 90er Jahren²¹⁴ stehen die neuen Bundesländern heute mehr oder weniger vor oder schon inmitten einer zweiten Welle. Diesmal ist neben der kommunalen Ebene auch stärker die staatliche Ebene betroffen. In *Brandenburg* geht es sowohl um die Realisierung neuer Gemeinde- und Gemeindeverwaltungsstrukturen im bei den kleinen Gemeinden und Ämtern als auch um einen „Verwaltungsoptimierungsprozess“ auf der Ebene der Landesverwaltungen. In *Mecklenburg-Vorpommern* unterbreitet eine Enquetekommission Vorschläge für zukunftsfähige Gemeindestrukturen, darunter hinsichtlich des Zusammenschlusses kleiner und Kleinstgemeinden und unter Einbeziehung von Aspekten einer Funktionalreform. Auf der Landesebene werden eine Reihe von Pilotprojekten der Verwaltungsmodernisierung durchgeführt. In *Sachsen* will die Staatsregierung zu Beginn des Jahres 2002 Ergebnisse ihrer Prüfung unterbreiten, welche Schritte in die Richtung einer Modernisierung der staatlichen Verwaltung gegangen werden können. Auf der gemeindlichen und kreislichen Ebene stehen nach den Reformen der 90er Jahre vorerst keine grundsätzlichen Veränderungen an. Ähnlich prüft die Regierung *Thüringens* solche Schritte der Verwaltungsmodernisierung auf staatlicher Ebene. Den umfangreichsten Prozess einer Modernisierung bzw. Reformierung der öffentlichen Verwaltungen in Ostdeutschland hat *Sachsen-Anhalt* eingeleitet, und zwar mit aktiver Unterstützung durch die PDS.

4.1 Diskussionshintergründe für Verwaltungsreform

Frühzeitiger als in Deutschland wurden in anderen entwickelten Industrieländern – so in den USA, in Großbritannien, Neuseeland oder den skandinavischen Ländern – Reformprozesse von kommunalen, später dann auch von staatlichen Verwaltungen eingeführt. Die Ansätze, Orientierungen und Ziele dieser Reformen liefen bei aller Unterschiedlichkeit im Außenverhältnis auf eine neue Aufgabenteilung zwischen Staat und Gesellschaft, mehr Bürgernähe und bessere Wirkungsorientierung, in der Binnenorganisation auf mehr Effizienz des Verwaltungshandelns durch die Einführung betriebswirtschaftlicher Steuerungselemente hinaus. In der wissenschaftlichen Literatur sind die Verläufe und Ergebnisse dieser internationalen Verwaltungsreformprozesse umfänglich beschrieben.²¹⁵

In Deutschland setzte etwa Anfang der 90er Jahre eine neue Welle von Verwaltungsreformdiskussionen ein. Sie bezogen sich zunächst auf die kommunale Ebene und hatten die schritt-

214 Als „1. Welle“ sollen hier bezeichnet werden: a) die Gemeindeverwaltungs-/Gemeindegebietesreformen sowie die Kreisgebietsreformen, die in den neuen Ländern in der Regel bis zum Jahre 1994 abgeschlossen waren (in Sachsen bis ca. 1998). Damit waren Mitte der 90er Jahre auch einige Anfangsschritte von Funktionalreformprozessen verbunden, d.h. die Übertragung von staatlichen Aufgaben auf die kommunale (kreisliche) Ebene.

215 So z.B.: E. Löffler: Verwaltungsmodernisierung im internationalen Vergleich: Messkriterien und Implementationsstrategien in Deutschland, Großbritannien und in den USA, Stuttgart 1998; F. Naschold/J. Bogumil: Modernisierung des Staates – New Public Management und Verwaltungsreform, Opladen 1998; F. Naschold/M. Oppen/A. Wegener (Hrsg.): Innovative Kommunen. Internationale Trends und deutsche Erfahrungen, Stuttgart 1997; F. Naschold/W. Jann/C. Reichard: Innovativität, Effektivität, Nachhaltigkeit. Internationale Erfahrungen zentralstaatlicher Verwaltungsreform, Berlin 1999.

weise Einführung eines „Neuen Steuerungsmodells“ zum Ziel – 1993 von der KGSt²¹⁶ ausgehend von den Erfahrungen in der niederländischen Stadt Tilburg als Modell vorgeschlagen. Neben der KGSt befasste sich insbesondere die Bertelsmann Stiftung mit der Einführung, Begleitung und Weiterentwicklung von Neuen Steuerungsmodellen auf der kommunalen Ebene. Mittlerweile gibt es in allen deutschen Ländern zahlreiche Modellprojekte für kommunale Verwaltungsmodernisierung.

Auf der staatlichen Ebene des Bundes und der Länder wurden – Jahre später als in den Kommunen – ebenfalls Leitorientierungen und Modellprojekte zur Verwaltungsmodernisierung entwickelt. Nachdem noch unter der Kohl-Regierung das Konzept des „schlanken Staates“ entwickelt worden war, unternahm die rot-grüne Schröder-Regierung einen neuen konzeptionellen Anlauf und unterbreitete das Konzept des „aktivierenden Staates“.²¹⁷ Das Leitbild des „aktivierenden Staates“ stellt sich alternativ zur neoliberalen Verschrankungslogik der Vorgängerregierung, sieht aber auch zum Sozialstaatsmodell der 60er und 70er Jahre. Es zielt wesentlich darauf ab, die Verantwortung des Einzelnen zu stärken und die Selbststeuerungspotenziale der Gesellschaft zu fördern. Im Unterschied zum vorherigen Konzept des „schlanken Staates“ wird konzeptionell eine stärkere Hinwendung zur Gesellschaft und zum Bürger erkennbar. Hierzu sollen 4 Prinzipien entwickelt werden: neue Verantwortungsteilung zwischen Staat und Gesellschaft; mehr Bürgerorientierung; staatliche Vielfalt; effizientere Verwaltung.²¹⁸

Abgesehen von der bislang recht zurückhaltenden Umsetzung des „aktivierenden Staates“ durch die Bundesregierung und nicht weniger Kritikpunkte bezüglich des Konzeptes selbst²¹⁹, sind hier doch zahlreiche Elemente enthalten, an die die demokratischen Parteien von PDS auf der Linken bis zur CDU/CSU auf der Mitte-Rechten an knüpfen und/oder ihren eigenen Stempel aufdrücken können. Das Konzept des „aktivierenden Staates“ ist kein homogenes und schon gar kein geschlossenes Konzept. Es kann auch nicht – wie dies unter den politischen Linken nicht selten geschieht – einfach als „neoliberal“ abgetan werden, sondern enthält Anschlusswerte sowohl für neoliberales als auch für demokratisch-partizipatorisches Gedankengut. Die zentralen Elemente dieses Konzeptes sind nicht aus einem bestimmten (links-, mitte-, rechtsorientierten) politischen Standort gewonnen, sondern entsprechen internationalen Erfahrungen, internationalen Diskussionstrends. Hierzu gehört vor allem der Gedanke, dass der Staat nicht unbedingt alle Aufgaben, die er gewährleistet, auch selbst durchführen muss, sondern dass dies nach Zweckmäßigkeit und Effizienz im einzelnen gründlich zu prüfen ist. In diesem Sinne wird das anzustrebende Leitbild des Staates auch oft als „Gewährleistungsstaat“ bezeichnet.²²⁰ Es geht hierbei um eine neue Verantwortungs- und eine neue Aufgaben-

216 Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung in Köln.

217 Die Bundesregierung: *Moderner Staat – moderne Verwaltung*. Das Programm der Bundesregierung, Berlin 1999. Vgl. auch Fritz Behrens: *Der aktivierende Staat. Von der Allzuständigkeit zur Selbstregulierung*. In: Ulrich von Alemann/Rolf G. Heinze/Ulrich Wehrhöfer (Hrsg.): *Bürgergesellschaft und Gemeinwohl*, Opladen 1999; Bernhard Blanke/Stephan von Bandemer: *Der aktivierende Staat*. In: *Gewerkschaftliche Monatshefte*, 1999, S. 321-331; A. Evers/C. Leggewie: *Der ermunternde Staat. Vom aktiven Staat zur aktivierenden Politik*. In: *Gewerkschaftliche Monatshefte*, 1999, S. 331-340.

218 Vgl. Christoph Reichard/Tino Schuppan: *Wie ernst ist es der Bundesregierung mit dem Thema „Aktivierender Staat“?* In: Erika Mezger/Klaus-W. West (Hrsg.): *Aktivierender Sozialstaat und politisches Handeln*, Marburg 2000, S. 84.

219 Vgl. Reichard/Schuppan, a.a.O., S. 89ff.

220 Vgl. Kuno Schedler: *Gewährleistungsstaat – eine Konzeption für den Staat im New Public Management*. In: *Berliner Debatte INITIAL*, Heft 3/2000, S. 5-18.

teilung zwischen Staat und Gesellschaft (Staat – Private – Kommunen – Gemeinnützige – Public-PrivatePartnerships), um die Unterscheidung von Gewährleistungs- und Vollzugsverantwortung, um Bürger- und Gesellschaftsaktivierung im Sinne auch der Entwicklung einer „zivilen Gesellschaft“ und nicht zuletzt um mehr Effektivität (Wirkung) und Effizienz (Wirtschaftlichkeit) staatlichen Handelns. Der Staat wird zum Gewährleister, „Enabler“ („Ermöglicher“), Regulierer öffentlicher Leistungen und bleibt in neu zu bestimmender Weise auch deren Produzent.²²¹

Eine andere, aber wichtige Frage besteht darin, inwieweit reale Voraussetzungen dafür bestehen, eine neue Aufgaben- und Verantwortungsteilung zwischen Staat und Gesellschaft zu entwickeln. In den ostdeutschen Bundesländern sind diese Voraussetzungen im Vergleich zu den alten Bundesländern bedeutend weniger entwickelt. Leistungsfähige Anbieter für das Vorhalten öffentlich zu gewährleistender Aufgaben sind weniger vorhanden. In vielen ostdeutschen Regionen sind weder Markt noch leistungsfähige Nachfrage entwickelt. Staat und Kommunen übernehmen hier Aufgaben, die die Gesellschaft noch nicht übernehmen *kann* oder die bei einer Übertragung auf andere Anbieter sogar kostenträchtiger würden. Kindertagesstätten, Jugendfreizeitklubs, Sportstätten, Sozialeinrichtungen, Wirtschaftsförderungsgesellschaften oder Landesentwicklungsgesellschaften würden unter Umständen dramatisch niedergehen, wenn sich Staat und Kommunen aus der Verantwortung drängen ließen. In den ostdeutschen Bundesländern – besonders in den entwicklungsschwächsten Regionen – ist deshalb besonders sorgfältig zu prüfen, welche Aufgaben sachgerechter und letztlich auch kostengünstiger neu verteilt werden können.

Es geht nicht nur um die Diskussion um eine Neuverteilung und neue Kooperationsformen zwischen Staat und Gesellschaft, sondern auch um eine Neuorganisation der Organisation staatlicher Aufbauorganisation und Ablaufprozesse selbst. Unter dem Dachbegriff „New Public Management“ werden in der fachwissenschaftlichen Literatur diesbezüglich heterogene Konzepte diskutiert, so die Stärkung der Marktorientierung und des Wettbewerbsgedankens, betriebswirtschaftliche Managementkonzepte, die Trennung von strategischer und operativer Verantwortung, Konzepte der ziel- und ergebnisorientierten Steuerung oder die Schaffung dezentraler teilautonomer Organisationsstrukturen.²²²

Für die demokratische Linke, die bislang über kein nur annähernd homogenes Staatskonzept verfügt, könnten aus den vorgenannten Ideen Anknüpfungspunkte gefunden werden, so unter den Gesichtspunkten der Subsidiarität, der Kommunalisierung, der Bürgerbeteiligung, der Transparenz staatlichen Verwaltungshandelns oder der Sachdienlichkeit von Aufgabenverlagerungen. Die Unterscheidung von Gewährleistungs- und Vollzugsverantwortung zielt nicht von vornherein auf die Privatisierung oder gar auf die Reduzierung staatlicher Daseinsvorsorge, sondern auch auf die Frage, inwieweit Kommunalisierungen möglich sind. Eine neue „Verantwortungs- und Aufgabenteilung“ oder die Einführung von Wettbewerbselementen zielen nicht unbedingt auf die Privatisierung bisher staatlicher oder kommunaler Leistungen²²³, son-

221 Vgl. Christoph Reichard: Staat- und Verwaltungsmodernisierung im „aktivierenden Staat“. In: Verwaltung und Fortbildung 1999, S. 117-130.

222 Vgl. Christoph Reichard/Manfred Röber: Das Konzept des New Public Management – ein Überblick. In: Empirische Policy- und Verwaltungsforschung. Lokale, nationale und internationale Perspektiven, Opladen 2001, S. 373-391.

223 Vgl. hierzu Gunnar Folke Schuppert (Hrsg.): Jenseits von Privatisierung und „schlankem Staat“: Verantwortungsteilung als Schlüsselbegriff von öffentlichem und privatem Sektor, Baden-Baden 1999.

dern auf Zweckmäßigkeit, Effektivität, Effizienz und Qualität. „In Deutschland wird Wettbewerb mit Privatisierung verwechselt.“²²⁴ Die in Deutschland existenten rechtlichen Beschränkungen des Marktzugangs von öffentlichen Anbietern behindern eine Modernisierung des öffentlichen Sektors und führen mehr als nötig zum formellen Wechsel öffentlicher Institutionen zu privaten Rechtsformen. Ähnliches trifft auf den formellen Vergleich der Personalzahlen öffentlich Bediensteter zu. Die formelle Ausgliederung von öffentlichen Institutionen führt auf dem Papier (so in den nach altem kameralistischen Muster angelegten Haushaltsplänen der Länder) zu einer Senkung der Personalzahlen, beantwortet aber in keiner Weise die Fragen nach den notwendigen öffentlichen Leistungen, nach deren Umstrukturierung, deren Bedarfsorientierung, Transparenz und tatsächlichen Wirkung, nach deren Bürgernähe, Effizienz und auch nach deren Finanzierbarkeit.

Auf diese Fragen gibt die Politik unterschiedliche, alles in allem bis heute unbefriedigende Antworten. Die im Rahmen dieser Studie zur Debatte stehende Politik- und Regierungsfähigkeit der PDS ist nicht zuletzt an den Antworten auf diese Fragen zu messen. Wenn die demokratische Linke einen konzeptionellen und praktischen Beitrag in der heutigen Auseinandersetzung um Staats- und Verwaltungsreformen leisten will, muss der Blick einerseits stärker für jene Modernisierungsprozesse geöffnet werden, die in der internationalen und mittlerweile auch deutschen Diskussion präsent sind, sind hier die Anknüpfungs- wie auch die Abgrenzungspunkte zu suchen sowie andererseits eigenständige Prioritäten anhand der konkreten Bedingungen in den Ländern zu setzen, in denen die PDS ebenso wie andere Parteien verwurzelt ist. Inwieweit dies tatsächlich geschieht, soll am Beispiel der drei Vergleichsländer und der Orientierungen der PDS in den drei Vergleichsländern in den folgenden Abschnitten nachvollzogen werden.

4.2 Kurzüberblick über die Verwaltungsreformprozesse in den Vergleichsländern

Mecklenburg-Vorpommern

In Mecklenburg-Vorpommern ist für die Gemeindeebene eine konzeptionelle Diskussion über heranreifende strukturelle Reformen eingeleitet worden, während für die Landesebene einzelne Pilotprojekte realisiert werden, ohne diese in einen reformerischen Gesamtansatz einzuordnen.

Bezüglich der *Gemeindeebene* wurden in Mecklenburg-Vorpommern in Übereinstimmung mit den kommunalen Spitzenverbänden eine Reihe grundsätzlicher Veränderungen seit Antritt der Mitte-Links-Koalition durchgesetzt. Hierzu zählen insbesondere die gesetzliche Verankerung des Konnexitätsprinzips, die Festlegung einer finanziellen „Mindestausstattung“ für die Kommunen – ab Haushaltsjahr 2002/2003 ergänzt durch die Verankerung des „Gleichmäßigkeitsgrundsatzes“²²⁵ – sowie die Übertragung der Aufgaben der überörtlichen Sozialhilfe in den eigenen Wirkungskreis der Kreise bzw. kreisfreien Städte.²²⁶

224 Alexander Wegener: Wettbewerb zwischen öffentlichen und privaten Dienstleistungsanbietern. In: Berliner Debatte INITIAL, Heft 3/2000, S. 47.

225 Dadurch basieren die Einnahmen der Kommunen aus dem FAG künftig nicht mehr auf politischen Ermessensentscheidungen einer Landesregierung, sondern auf nachprüfbaren Rechtskriterien – so der Innenminister Gottfried Timm in seiner Rede vor dem Landtag am 30.01.2002.

226 Zur Wahrnehmung wurde Anfang 2002 ein Kommunaler Sozialverband gegründet.

Im Juni 2000 hatte der Innenausschuss des Landtages einvernehmlich die Einsetzung einer *Enquetekommission* „Zukunftsfähige Gemeinden und Gemeindestrukturen in M-V“ beschlossen. Am 13. Juli erfolgte der Landtagsbeschluss, und im September 2000 wurde die Enquetekommission konstituiert. Das Ziel besteht in der dauerhaften Sicherung der kommunalen Selbstverwaltung und leistungsfähiger Gemeinden. Hierzu soll die Enquetekommission verschiedene Strukturmodelle prüfen und gegebenenfalls Maßnahmen für Strukturveränderungen vorschlagen, Vorschläge zur Stadt-Umland-Problematik und zur Aufgabenübertragungen auf die kommunale Ebene (Funktionalreform) unterbreiten. Ergebnisse der Enquetekommission sollten ursprünglich bis Ende März 2002 vorgelegt (eine zeitliche Verschiebung wird zur Zeit diskutiert), danach muss der Landtag handeln, wenn die Festlegungen bei den nächsten Kommunalwahlen Berücksichtigung finden sollen.

Es gibt eine Vielzahl von Fragen, die bislang innerhalb und außerhalb der Enquetekommission aufgeworfen und diskutiert wurden. Viele von ihnen entsprechen einem Such- und organisationseigenen Lernprozess. Das betrifft zum Beispiel Fragen der Demokratie und gemeindlichen Identität – einem oft bei der PDS, aber auch bei der SPD angesiedelten „Herzensthema“, das sich aber immer als schwieriger erweist als dass es durch einfache Veränderungen der Kommunalverfassung lösbar wäre. Diskutiert wurden so zum Beispiel Fragen der demokratischen Struktur der Amtsverwaltung, so jene nach einer Direktwahl und nach einer Veränderung des ehrenamtlichen Status des Amtsvorstehers²²⁷, nach einer verbindlicheren Ausstattung der Rechte von Ortsbeiräten in Einheitsgemeinden²²⁸, nach der konkreten Bezeichnung der Ortsteile (Ort? Ortschaft? Gemeindeteil? Ortsteil?) und der Art der Wahl ihrer Vertretungen (direkt? Durch die Gemeindevertretung?), nach einem gesicherten Rederecht von Verbänden innerhalb der Gemeinden²²⁹, nach Veränderung der Wahlkreise²³⁰ oder gar nach einer Direktwahl des Amtsausschusses.²³¹ In der Debatte sind weiterhin Fragen nach einer gesetzlichen „Hochzonung“ von bisher gemeindlichen Aufgaben auf die Amtsebene (z.B. bei der Flächennutzungsplanung oder bei Kitas), was praktisch an die Grenzen des Amtsmodells stieße. Differenziert sind die Interessenlagen hinsichtlich der Stadt-Umland-Problematik. Während die Landkreise selbstverständlich an einer Bewahrung der bisherigen Tatbestände mit

227 In Brandenburg ist der Amtsdirektor beispielweise hauptberuflich tätig. Aber die Mecklenburg-Vorpommersche Konstruktion des ehrenamtlichen Amtsvorstehers muss nicht unbedingt ineffizienter sein. Eine „Direktwahl“ des Amtsvorstehers bzw. (in Brandenburg) Amtsdirektors wäre aber insofern problematisch, weil damit das Amtsmodell mit seinen selbständigen amtsangehörigen Gemeinden bereits verlassen wird.

228 Ortsteilvertretungen können nach der derzeit gültigen Kommunalverfassung durch die Gemeindevertretung gewählt werden. Hierbei käme der Parteienproporz entsprechend der Zusammensetzung der Gemeindevertretung zum Tragen. Dagegen wurde die Diskussion aufgebracht, diese direkt zu wählen. Dies ist aber insofern problematisch, da hieraus das Problem einer „Doppelvertretung“ zwischen Gemeinde- und Ortsteilvertretung entstehen kann.

229 In der Praxis gibt es dieses Rederecht sehr oft. Es ist aber nicht in der Kommunalverfassung verankert. Dies wäre auch problematisch, weil damit im Extremfall die Arbeit der gewählten Gemeindevertretung blockiert werden könnte.

230 Dies könnte tatsächlich unter dem Gesichtspunkt geprüft werden, dass bei Umwandlung von Ämtern in Einheitsgemeinden auch in der künftigen Gemeindevertretung die Wahrscheinlichkeit größer würde, aus allen ehemaligen amtsangehörigen Gemeinden Vertreter in der neuen Einheitsgemeinde-Vertretung zu haben. Eine Garantie gibt es dafür aber nicht. Deshalb scheint der bessere Weg darin zu liegen, den Ortsteilräten ein Anhörungsrecht in der Gemeindevertretung zu ermöglichen.

231 Eine Direktwahl des Amtsausschusses würde faktisch vom Amtsmodell wegführen und in die Nähe einer „zweistufigen“ Gemeindeorganisation, ähnlich wie in Rheinland-Pfalz oder Niedersachsen, führen.

den zum Teil wirtschaftsstarken Randgemeinden um die kreisfreien Städte interessiert sind, geht die Vertretung der städtischen Interessen naturgemäß in eine andere Richtung.

Mittlerweile mahnt das Innenministerium verstärkt zu einer Maßstabsvergrößerung bei Ämtern und Gemeinden. Die bisher finanziell unterstützten freiwilligen Fusionen gehen nach Auffassung des Innenministeriums zu langsam. Eine einvernehmliche Lösung ist noch nicht in Sicht, jedoch empfahl die Mehrheit der Mitglieder der Enquetekommission die Festlegung von Mindest-Einwohnerzahlen bei Gemeinden und Ämtern. In diesem Punkt distanzierte sich die PDS-Fraktion durch Sondervotum (vgl. Abschnitt 4.3).

Beim „weiten Feld“ der Funktionalreform geht die Debatte eher dahin, konkrete, einzelne Schritte der Aufgabenübertragung von der Landes- auf die kreisliche Ebene, aber auch von der kreislichen auf die gemeindliche Ebene zu prüfen. Hierzu sind bisher noch keine konkreten Vorstellungen erarbeitet worden. Im September 2001 wurde eine spezielle Arbeitsgruppe der Enquetekommission zu diesem Thema (Funktionalreform) gebildet. Sie will zunächst diskutieren, inwiefern eine Aktualisierung bzw. Neuausarbeitung der Leitlinien zur Funktionalreform aus dem Jahre 1994 notwendig ist, weiterhin eine Aufgabenübertragung im Umwelt- und Denkmalschutzbereich prüfen. Allmählich scheint der Gedanke Fuß zu fassen, dass eine Neuregelung der Gemeindestrukturen erst dann Sinn macht, wenn auch die dadurch gestärkte kommunale Ebene entsprechend Aufgaben von der Landes- (und bisherigen kreislichen) Ebene erhalten kann – also wenn sie durch eine tiefgreifende Funktionalreform und in diesem Zusammenhang auch Landesverwaltungsreform ergänzt wird.

Für die *Landesebene* gibt es derzeit noch keine übergreifende Konzeption einer Modernisierung der Verwaltung bzw. einer Landesverwaltungsreform oder einer Fortsetzung der Mitte der neunziger Jahre eingeleiteten Funktionalreform. Landesregierung und Gewerkschaften haben anfang 2002 eine Zielvereinbarung unterzeichnet, nach der bis zum Jahre 2005 rund 5.000 und bis zum Jahre 2010 insgesamt knapp 9.000 Stellen abgebaut werden sollen²³² – unter Ausschluss betriebsbedingter Kündigungen und unter Ausweitung der Teilzeitarbeit. Es wurde ein ressortübergreifender Stellenpool eingerichtet. Von Bedeutung sind weiterhin einzelne praktische Reformschritte:²³³

- Mit Bildung der neuen Koalition wurde ein „*Lenkungsausschuss*“ zur Steuerung von Verwaltungsreformschritten konstituiert, zu dem die Staatssekretäre, der Präsident des Landungsrechnungshofes sowie ein Vertreter der Arbeitsgemeinschaft der Hauptpersonalräte gehören.
- Mit Beschluss des Lenkungsausschusses vom 31.1.2000 wurden eine Reihe von *Pilotprojekten zur Kosten-Leistungs-Rechnung* ausgewählt: Forstverwaltung, Justizanstalt Bützow, Fachhochschule für öffentliche Verwaltung u. Rechtspflege. Es soll eine Erprobungsphase bis Ende 2003 geben.
- Es wurde ein *Forstkonzept* erarbeitet, das u.a. eine Reduzierung der Anzahl der Forstämter von 42 auf 33, Verbesserungen der Organisationsstruktur, langfristigen Personalabbau (bis 2009 um 25%) und die Einführung betriebswirtschaftlicher Steuerungsmethoden vorsieht.

232 Die Zahl der Stellen soll bis zu Jahre 2010 von derzeit rund 46.000 auf 37.345 reduziert werden.

233 Vgl. hierzu: Aktivitäten auf dem Gebiet der Verwaltungsreform in Mecklenburg-Vorpommern, Material des Innenministeriums vom 17.4.2001.

- Im Bereich des Innenministeriums wurde eine *Polizeistrukturstrukturreform* eingeleitet: In den Kreisen soll es künftig nur noch je eine Polizeinspektion geben (Reduzierung von bisher insgesamt 23 auf nunmehr 18).
- Realisiert wurde die Einrichtung eines *Landesamtes für Gesundheit*, in dem bisherige Aufgaben des Landeshygieneinstituts und einige Aufgaben aus dem Sozialministerium (Aufsicht über Krankenhaushygiene) zusammengeführt werden. Ansonsten sei auf die Übertragung der Aufgaben des überörtlichen Trägers der Sozialhilfe auf kommunale Ebene verwiesen.
- Das *Grundstücks- und Gebäudemanagement* soll neu organisiert werden. Im April 2001 fasste hierzu das Kabinett einen Beschluss, der das Finanzministerium beauftragt, den entsprechenden Vorschlag einer Arbeitsgruppe umzusetzen.
- Im April 2001 wurde eine *Landeszentralkasse* eingerichtet, die die bisherige Landeshauptkasse und die 4 Landesbezirkskassen zusammenfasst. Wenngleich dies zumindest vorerst nur eine formale Umstellung ist, besteht das Ziel doch darin, durch diese Zentralisierung mittelfristig Voraussetzungen für Kosteneinsparungen zu erreichen und Kompetenzen zu bündeln.
- Bereits im Dezember 1999 wurde eine *Arbeitszeitverordnung* erlassen, die eine Reihe von Voraussetzungen für die Flexibilisierung der Arbeitszeit im Landesdienst schafft (Blockmodell, Jahresarbeitszeitkonten, Langzeitkonten, Experimentierklausel u.a.).
- Die Anstrengungen zur Verbesserung des *Informationssystems* und der *technischen Infrastruktur* wurden wesentlich verstärkt. Auf der Grundlage eines Strategiekonzeptes zum Einsatz der Informationstechnik (April 2000) wurden ein Intranetportal (LOTSE) der Landesregierung erarbeitet, ein Kommunales Planungs- und Auskunftssystem eingeführt (KOMPASS) und das Landesrechtssystem (LARIS) weiterentwickelt.
- In einzelnen Ressorts wurden einige strukturelle Modernisierungen eingeführt, so im Bereich der *Justiz* (z.B. Bildung von Serviceeinheiten und Mischarbeitsplätzen) im *Wirtschaftsministerium* (z.B. Absenkung der Referate von 65 auf 26; Organisationsveränderungen bei Bergamt und Straßenbauverwaltung). Gearbeitet wird an der Zusammenfassung von Bau- und Liegenschaftsverwaltung.

So wichtig diese einzelnen Maßnahmen auch sind, ersetzen sie jedoch weder ein Gesamtkonzept noch einen praktisch-politischen Gesamtansatz für eine Verwaltungsreform. Und zwar aus folgenden Gründen:

1. Ebenso, wie bei einem Gesamtkonzept zur Verwaltungsreform die Gefahr besteht, dass es zu einer reinen „Luftblase“ wird oder zu einem PR-Instrument ohne praktische Wirkungen verkommt, besteht umgekehrt die Gefahr, dass *den derzeit laufenden Einzelprojekten mangels einer Gesamtatmosphäre zur Verwaltungsreform die nötige Unterstützung und der nötige „Schwung“ fehlen*, dass sie in ihrer Wirkung sehr begrenzt bleiben.
2. Über die genannten Einzelschritte wird weder innerhalb der Landesverwaltung noch in der Öffentlichkeit eine *Reformatmosphäre* erzeugt, die für derart tiefgreifende Wandlungen eine *unabdingbare* Begleitbedingung ist. Zumindes nach den Erfahrungen zahlreicher Interviews zu dieser Studie tendiert die öffentliche Wahrnehmung der genannten Einzelschritte zur Verwaltungsreform gegen Null. Selbst die verwaltungsinterne Wahrnehmung dieser Schritte der Verwaltungsreform scheint sehr begrenzt zu sein. Von einer konstruktiven Reformatmosphäre innerhalb der Landesverwaltung oder gar von einem Schub an Personalmotivation kann keine Rede sein.

3. Es fehlt ein starker institutioneller Rahmen, der wirksame Schritte zur Verwaltungsreform steuern könnte. Der „Lenkungsausschuss“ allein kann diese Aufgabe nicht erfüllen, zumal er wesentlich durch die Staatssekretäre der Ressorts gebildet wird und folglich von vornherein nicht die besten Voraussetzungen dafür bietet, Ressortegoismen zu überwinden. In einen übergreifenden institutionellen strategischen Rahmen müssten neben der Ministerialverwaltung auch Parlamentsfraktionen, Sozialpartner, unabhängige Wissenschaftler etc. eingebunden sein. Auch die operative Steuerung der Verwaltungsreformprozesse sollte ressortübergreifend angesiedelt sein.
4. Es gibt von der Sache her zahlreiche Aufgaben einer Landesverwaltungsreform, die ressortübergreifende Lösungen erfordern. Der Hauptmangel der derzeitigen Einzelschritte zur Verwaltungsreform besteht darin, dass sie allein über die jeweiligen Ressorts (Ministerien) gesteuert werden, wobei Innen- und Finanzministerium bestimmte Koordinierungsaufgaben erfüllen. Allein die Aufgabe, institutionelle Bedingungen für ressortübergreifende *Entscheidungskompetenzen* zu schaffen (als zunehmend wichtigere Ergänzung zu den derzeit ressortgeteilten Entscheidungskompetenzen), kann naturgemäß nur ressortübergreifend gelöst werden.
5. Die Aufgaben einer neuen Etappe der Funktionalreform oder gar einer neuen Arbeitsteilung und Kooperation zwischen Staat und Gesellschaft sind bei den gegenwärtigen Einzelprojekten im wesentlichen ausgeblendet. Auch hierfür bedarf es eines ressortübergreifenden Ansatzes. Die einzige Aktivität, die derzeit in diese Richtung geht, besteht in der Arbeit der Enquetekommission.
6. Nicht zuletzt überlässt die Koalition bei ihrem eher zaghaften und auf Einzelressorts begrenzten Herangehen das Thema der Verwaltungs- und Funktionalreform dem politischen Gegner. Die CDU-Opposition macht diese konzeptionelle und politisch-strategische Lücke der Regierungskoalition zunehmend zu ihrem Thema – wenngleich bislang recht selektiv, unkonkret und „holzschnittartig“.

Die Erarbeitung eines Gesamtkonzeptes zur Verwaltungsreform und ein entsprechend umfassendes öffentliches Herangehen von Politik und Landesregierung ist aus diesen Gründen kein einfaches Etikett, das man sich zugunsten konkreter, praktischer Schritte ersparen kann, sondern unabdingbar, wenn man es mit solch einem Reformprozess ernst meint. Mittlerweile wird auch innerhalb der Koalition, besonders bei der PDS, der politische Wille erkennbar, sich dem Thema eines Gesamtansatzes zur Verwaltungsreform anzunehmen. Denn es ist absehbar, dass der Rückstand der Regierungskoalition in bezug auf Landesverwaltungsreform und Funktionalreform immer mehr „Gegenwind“ aus der kommunalen Ebene, aus der Wirtschaft, aus der Öffentlichkeit erhält und von der CDU-Opposition genutzt wird.

Immerhin könnten die derzeit laufenden Einzelprojekte, insbesondere im Bereich der Kosten-Leistungs-Rechnung, Grundlagen für eine perspektivisch anzustrebende outputorientierte Budgetierung schaffen, für *wirkungsorientierte* Steuerungsprozesse. Aber dieser Weg scheint noch weit zu sein. Essentielle Fragen danach, *welche konkreten Leistungen* die (landes)staatliche Ebene in M-V eigentlich vorhalten sollte, *wie viel Finanzen* man diesbezüglich für *legitimierbar* hält, *welche Qualität* diese Leistungen haben sollten und inwiefern man sich einem *Wettbewerb* um die Anbietung qualitativ hochwertiger gemeinwohlorientierter Angebote stellen sollte, wurden noch nicht oder zumindest noch nicht handlungswirksam aufgeworfen. Auf diesen Grundlagen wäre dann auch ein neues Personalentwicklungskonzept sinnvoll, das tatsächlich die qualitative *Personalentwicklung*, *Personalmotivation* und personelle

Leistungsanreize in den Vordergrund stellt. Ähnliches gilt in bezug auf eine Fortführung der Funktionalreform.

Weder die Regierung noch die Koalitionsfraktionen noch die Opposition haben sich bisher dem Thema einer Landesverwaltungsreform und Funktionalreform *systematisch* gewidmet. Zwar wird eine komplexe Verwaltungsmodernisierung von unseren Interviewpartnern in allen drei Landtagsparteien, zum Teil auch innerhalb der Verwaltung selbst und noch mehr bei den befragten Akteuren außerhalb der Landesinstitutionen als notwendig eingeschätzt. Zugleich wird in den beiden Koalitionsparteien auf die Schwierigkeiten eines solchen Prozesses hingewiesen. Durchaus ist man sich der politischen „Sprengkraft“ dieses Themas bewusst. Beide Koalitionsparteien haben in der Verwaltung nicht nur wichtige Klientele; sie sind nicht zuletzt durch ihre Selbstbindungen (personalpolitische Bindungen der Vorgängerregierung) zu einem sorgsamem Umgang mit Verwaltungsreformfragen verpflichtet. Bei anhaltend hoher Arbeitslosigkeit ließen sich beispielweise kaum alternative Beschäftigungsmöglichkeiten für Landesbedienstete finden. Bei einem Zugang zu Verwaltungsreformprozessen handelt es sich jedoch nicht unbedingt und schon gar nicht in erster Linie um Personalabbau, sondern vor allem um den Übergang vom „Vollzugsstaat“ zum „Gewährleistungsstaat“, vom klassisch-bürokratischen zum dienstleistungsorientierten Verwaltungshandeln, von hierarchischen Strukturen zu dezentraler Ressourcenverantwortung, von der schlichten „Beschäftigung“ der Bediensteten zu echter Personalmotivation, von Autarkie zu mehr Wettbewerb im Bereich der öffentlichen Daseinsvorsorge, um Subsidiarität, um flache Hierarchien, um ressortübergreifendes Dienstleistungsmanagement, um Qualitätsmanagement, um kreative Anwendungen des Beamtenrechts, um kostensenkende Veränderungen von Strukturen und Abläufen usw. usf. Es handelt sich bei all dem um Schlüsselfragen, die auf Dauer nicht zu umgehen sind und die politischen wie Verwaltungsakteure des Landes vor völlig neue Herausforderungen stellen.

Sachsen

Sachsen hatte bis fast zum Ende der 90er Jahre mit seinen Gemeindegebiets- und Kreisgebietsreformen zu tun. Daher ist verständlich, dass mit Blick auf die kommunale Ebene nicht schon wieder ernsthaft an Gebietsreformen gearbeitet wird, wenngleich bei Reformüberlegungen, die es in Sachsen sowohl im politischen Raum als auch im administrativen Raum der Ministerialverwaltung gibt, die kommunale Ebene prinzipiell nicht ausgespart bleibt. Der Schwerpunkt der Debatten bezieht sich jedoch mehr auf die Ebene der Staatsverwaltung, also der Landesregierung, der Regierungspräsidien, der Landesbehörden etc. Diese Ebene blieb von den Reformprozessen in den 90er Jahren weitgehend „verschont“ und unterliegt jetzt einem besonderen Reformdruck.

Dennoch zunächst zur *kommunalen Ebene*: Im Jahre 1998 waren die Gemeindegebietsreform und die Kreisgebietsreform nach einer ca. fünfjährigen freiwilligen Phase und einer abschließenden gesetzlichen Phase weitgehend (bis zum März 2000 endgültig²³⁴) abgeschlossen. Von den ursprünglich 48 Landkreisen blieben 23; die ursprünglich 6 kreisfreien Städte wurden auf 7 erhöht. Bei den kleineren Städten und Gemeinden wurden insgesamt 206 Einheitsgemeinden, 118 Verwaltungsgemeinschaften mit 292 angehörigen Gemeinden sowie 11 Verwaltungsverbände mit 39 Mitgliedsgemeinden gebildet. Insgesamt reduzierte sich damit die An-

234 Bei den Gemeinden wurde das letzte Normenkontrollverfahren im März 2000 abgeschlossen. Seit diesem Zeitpunkt kann die Gemeindegebietsreform als endgültig abgeschlossen betrachtet werden.

zahl der sächsischen Städte und Gemeinden seit 1990 bis zum Jahre 2000 von 1626 auf 544.²³⁵

Auf der *kommunalen Ebene*, zu der in Sachsen uneingeschränkt auch die Kreise gehören²³⁶, konzentrierten sich die Reformschritte nach Abschluss der Gebietsreformen auf Projekte der Einführung des Neuen Steuerungsmodells. Diese werden von der „Stabsstelle Verwaltungsreform“ im Innenministerium, von den kommunalen Spitzenverbänden, dem Sächsischen Rechnungshof, der Sächsischen Anstalt für Kommunale Datenverarbeitung, wissenschaftlichen Einrichtungen und anderen Institutionen aktiv unterstützt. Unter Schirmherrschaft der kommunalen Spitzenverbände wurden interkommunale Gemeinschaftsprojekte der Verwaltungsmodernisierung initiiert. In den Jahren 1997-1999 erarbeitete man hierzu systematisch theoretische Grundlagen, von 2000 bis 2002 praktische Pilotprojekte in 24 sächsischen Kommunen und Landkreisen. Eingeschlossen sind solche Bereiche der Verwaltungsmodernisierung wie die Einführung der Kosten- und Leistungsrechnung, produktbezogene Kennzahlensets, finanzwirtschaftliche Kennzahlen zum Controlling-Aufbau u.a.m. Es wurden fünf Innovationsringen unter Teilnahme jeweils mehrerer Kommunen bzw. Landkreise gebildet, die sich jeweils bestimmten Fachbereichen der Verwaltungsmodernisierung annehmen.²³⁷ Intensiv wird an Grundlagen für die Entwicklung von E-Government gearbeitet.

Hinsichtlich der Kommunalverfassung wird seitens der Staatsregierung gegenwärtig kein besonderer Reformbedarf gesehen. Eine Veränderung hat es bei der Gemeindeordnung dahingehend gegeben, dass die Bürgermeister nunmehr gegenüber den Gemeindeparlamenten auch eine Berichtspflicht bei kommunal gehaltenen GmbHs zugewiesen bekamen. Seitens der Opposition werden – wie im Abschnitt 4.3 dargelegt – weitaus umfassender Bedarfe einer Novellierung der Kommunalverfassung gesehen.

Fragen des kommunalen Finanzausgleichs und der Leistungen des Freistaates für die Kommunen werden in Sachsen – zumindest in der Öffentlichkeit – nicht derart kontrovers wie etwa Sachsen-Anhalt diskutiert. Interessendivergenzen bestehen aber ähnliche. Zwar betonen alle Seiten – einschließlich der Oppositionsparteien – dass sich der Finanzausgleich nach dem „Gleichmäßigkeitsgrundsatz“²³⁸ bewährt habe, aber es wird immer deutlicher, dass die Divergenzen zur kommunalen Finanzausstattung zunehmen. Der Gleichmäßigkeitsgrundsatz setzt

235 Vgl. Sächsischer Städte- und Gemeindetag, Bericht 1999-2000. Dresden, S. 27f.

236 Sachsen ist das einzige der neuen Bundesländer, in dem die Landratsämter laut Landkreisordnung ausschließlich kommunale Behörden (und nicht zugleich untere staatliche Verwaltungsbehörde) sind. Eine Übertragung von staatlichen Aufgaben auf die kreisliche Ebene würde demnach bedeuten, diese als kommunale Pflichtaufgaben nach Weisung zu etablieren.

237 Das sind die Fachbereiche Schulen, Museen/Galerien, Bauaufsicht, Baubetriebshöfe, Kindertagesstätten.

238 Soweit dies die Beziehungen zwischen Land und Kommunen betrifft, heißt das: Die Entwicklung der Gesamteinnahmen der Kommunen aus Steuern und Zuweisungen aus kommunalem Finanzausgleich soll sich gleichmäßig zur Entwicklung der dem Land verbleibenden Netto-Finanzmasse (Einnahmen aus Steuern, Länderfinanzausgleich, Bundesergänzungszuweisungen, abzüglich der den Kommunen zufließenden Finanzmasse im kommunalen Finanzausgleich) gestalten. Dieser Modus der Kommunalfinanzierung unterscheidet sich von jenem in Mecklenburg-Vorpommern, wo von einer „Mindestausstattung“ (2,5 Mrd. DM) der kommunalen Ebene ausgegangen wird, bei der aber ebenfalls Einnahmegewinne und Verluste aus Steuern zwischen beiden Ebenen verrechnet werden. Ab Haushaltsjahr 2002/2003 wurde auch in Mecklenburg-Vorpommern – ohne die „Mindestausstattung“ aufzugeben – der „Gleichmäßigkeitsgrundsatz“ zur Bemessung der Finanzausgleichsleistungen im FAG verankert. Vgl. zum kommunalen Finanzausgleich in Brandenburg und zu den verschiedenen Modi des kommunalen Finanzausgleichs in den Ländern auch: Dieter Vesper, Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung: Kommunalfinanzen und kommunaler Finanzausgleich in Brandenburg. Beiträge zur Strukturforchung, Heft 185, Berlin 2000.

ja voraus, dass eine relativ gleichmäßige Verteilung von Aufgaben und Finanzen zwischen Landes- und kommunaler Ebene bereits gefunden ist, die nur noch angepasst zu werden braucht. Aufgabenverlagerungen oder finanzielle Neubelastungen werden mit diesem Grundsatz nicht erfasst und müssen gesondert verhandelt werden. Die gesamte Ausgabenseite bleibt unbeleuchtet. Genau dieses Problem nimmt in Sachsen zu. So zieht sich der Staat aus der Finanzierung von Sozialaufgaben weiter zurück. Gleichzeitig nehmen die Bestrebungen des Freistaates zu, den Anteil der zweckgebundenen investiven Finanzierungen zu erhöhen²³⁹, was die Kommunen zur Konsolidierung (Kürzung) von Ausgaben im „konsumtiven“ Bereich zwingt. Somit gehen gesetzliche Tarifsteigerung, Steigerungen von Energiepreisen und andere von den Kommunen nicht beeinflussbare Ausgabenerhöhungen zu Lasten der Möglichkeiten für die Wahrnehmung kommunaler Selbstverwaltungsaufgaben. Andererseits hat der Freistaat – im Unterschied zu den Vergleichsländern Mecklenburg-Vorpommern und Sachsen-Anhalt – einen „Finanzausgleichsbeirat“ als institutionelles Gremium zur Beratung des zwei-jährlich zu erarbeitenden Finanzausgleichs. Die kommunalen Spitzenverbände haben hier allerdings lediglich ein „Mitspracherecht“; und die Ergebnisse des Finanzausgleichsbeirates gehen als „Empfehlungen“ an das Parlament zur Beschlussfassung.

Der zunehmende Druck des Freistaates auf die investive Zweckbindung der Kommunalfinanzierung kommt auch im Umgang mit der Neuregelung zum Investitionsfördergesetz zum Ausdruck. Anders als in Sachsen-Anhalt wurden die Mittel aus dem IFG beinahe vollständig in den kommunalen Finanzausgleich einbezogen. Da ab 2002 diese Mittel des Bundes als Bundesergänzungszuweisungen – ohne Zweckbindung – an die Länder gehen, ist es für die Kommunen von größtem Interesse, diese Mittel aus dem Paket des kommunalen Finanzausgleichs herauszunehmen und ohne Zweckbindung den Kommunen zur Verfügung zu stellen. Hier entsteht ein Interessenkonflikt zwischen Land und Kommunen, auf den im übrigen die politische Opposition im Landtag bislang noch nicht mit eigenen Vorschlägen reagiert hat. Konkret wird diese Frage an den Finanzierungsplanungen für Schulausbau, der im Jahre 2002 je zur Hälfte (je ca. 50 Mio. €) von Land und Kommunen über das IFG finanziert werden soll. Für die Kommunen wäre es durchaus sinnvoll, selbst zu entscheiden, wo für sie die drängendsten Probleme des Finanzeinsatzes sind. Dies wird aber derzeit seitens des Freistaates durch die Zweckbindung verweigert. Ähnliche Fragen stehen mit der Finanzierung des kommunalen Datennetzes, das für die Kommunen zwar einen sinnvollen Modernisierungssprung bedeuten würde, das aber auch zu 75% durch die Kommunen (und nur zu 25% durch das Land) zu finanzieren ist.

Der Konflikt zwischen staatlichem Interesse an investiver Zweckbindung und kommunalem Interesse an freier Verfügbarkeit über die Finanzmittel zeigt sich auch im Umgang mit dem „Vorsorgemodell“. Unter damaliger Voraussicht, dass der Solidarpakt II ab 2005 eine drastische Minderfinanzierung und damit einen für die Kommunen kaum verkraftbaren plötzlichen Rückgang der Allgemeinen Schlüsselzuweisungen erbringen würde hatte man im Finanzausgleichsgesetz die Allgemeinen Schlüsselzuweisungen bis zum Jahre 2004 um insgesamt 500 Mio. DM (stufenweise ansteigend für die Jahre 2001-2004) gekürzt und diese Summe als Investive Schlüsselzuweisungen (also mit investiver Zweckbindung) ausgewiesen. Unter den neuen Voraussetzungen eines gut ausgestatteten Solidarpakts II wurde diese Position in Ver-

239 So z.B. durch die Festlegung, dass ca. 18% der allgemeinen Schlüsselzuweisungen im investiven Bereich verwendet werden müssen.

handlungen der Kommunalverbände, aber auch durch eine PDS-Anfrage im Landtag²⁴⁰ – neu zur Debatte gestellt werden, führte aber für das Jahr 2002 – letztlich mit Einverständnis der Kommunalverbände – zu keiner Änderung. Für die Jahre 2003 und 2004 soll nach einer Überprüfung neu entschieden werden. Zu berücksichtigen ist hierbei auch, dass die Verschuldung Sachsens Kommunen im Vergleich zu anderen Bundesländern am höchsten ist (vgl. Tabelle 18), woran gerade die hohen Investitionsausgaben (Infrastruktur) den entscheidenden Anteil haben. Die Handlungsfähigkeit der Kommunen im Sinne der kommunalen Selbstverwaltung nimmt mit diesem Kurs jedoch tendenziell ab.

Tabelle 18: Verschuldung der öffentlichen Haushalte der Gemeinden und Gemeindeverbände in den ostdeutschen Flächenländern

Bundesland	Einwohner am 31.12.1999 in Tsd.	Schulden der Gemein- den/Gemeindeverbände in Mio. DM (Jahr 2000)	Schulden der Gemein- den/GV pro EW in DM
Brandenburg	2.601	3.519	1.353
Mecklenburg- Vorpommern	1.789	4.072	2.276
Sachsen	4.460	10.836	2.430
Sachsen-Anhalt	2.649	6.301	2.379
Thüringen	2.449	5.874	2.399

Quelle: Statistisches Bundesamt

Aushandlungs- und Auseinandersetzungsbedarf entsteht auch dahingehend, wie sich die Finanzverteilung bei Rechtsveränderungen, die die Kommunen berühren, gestalten sollen. So war der von der Staatsregierung vorgelegte Gesetzentwurf zur Förderung der Kindertageseinrichtungen (September 2001) für den Sächsischen Städte und Gemeindebund nicht akzeptabel. Wenn sich der Freistaat aus der Finanzierung im Kita-Bereich zurückziehe, müsse er zugleich den Kommunen mehr Möglichkeiten einräumen, ihren Bedarf vor Ort selbst zu definieren. So waren die Zuschüsse des Landes im Kita-Bereich zu Beginn des Jahres 2001 um ca. 35 Mio. DM gesunken, ohne dass damit ein Deregulierungsprozess verbunden gewesen wäre. Eine Dynamisierung der Landeszuschüsse war im Gesetzentwurf nicht vorgesehen, was faktisch bedeutet, dass Tarifsteigerungen, Steigerungen für Energieverbrauch und Infrastrukturkosten von den Kommunen getragen werden müssen. Außerdem erfolgt der Landeszuschuss – anders als beispielsweise in Sachsen-Anhalt – noch immer pro Kind, unabhängig von der Betreuungsart in Krippen, Kindergärten und Horten. Da die Bedarfe an den relativ teuren Krippenbetreuungen auf Grund wachsender Geburtenzahlen steigen, geht dies zu Lasten der Kommunen.

Ebenso auseinandersetzungsbedürftig ist die Kommunalfinanzierung bei Einzelschritten der Verwaltungsreform, die der Freistaat derzeit anstrebt. Im Gange ist beispielsweise eine Privatisierung des staatlichen Hochbauamtes. Wenn diese erfolgt ist, könnten prinzipiell auch Leistungen an die Kommunen verkauft werden. Eine Einzelregelung hierüber bedarf noch der Aushandlung; eine prinzipielle Regelung für solche Schritte steht völlig aus.

Insgesamt treten damit die Beziehungen zwischen Land und Kommunen in eine neue Phase, die sowohl Neuregelungen in den Finanzverteilungen als auch Deregulierungen erfordern. Dies stellt entsprechende Herausforderungen an politische Konzepte, wie damit umzugehen

240 Vgl. Sächsischer Landtag, DS 3/5503 vom 11.12.2001 und die Antwort der Staatsregierung vom 27.12.2001.

ist. In den parteipolitischen Beziehungen des Landes sind diese Herausforderungen bislang noch wenig artikuliert. Notwendig wären verwaltungsreformerische Konzepte mit konkreten Überlegungen, wie Aufgabenneuordnungen und Finanzneuordnungen im Verhältnis von Land und Kommunen parallel zu regeln sind. Die Sächsische Verfassung gibt hierfür mit dem Kommunalisierungsgebot staatlicher Aufgaben und dem Mehrbelastungsausgleich für übertragene Aufgaben mit den Artikel 85 eine tragfähige Grundlage.²⁴¹ Der Verfassungsgerichtshof des Freistaates Sachsen bestätigte in einem Urteil, bei Aufgabenübertragungen auf die kommunale Ebene *vollständig und finanzkraftunabhängig* (also ohne Berücksichtigung der Steuerkraft der betreffenden Gemeinde bzw. Gemeinden) der gebotene Mehrbelastungsausgleich erfolgen muss.²⁴² Bis dato hatte der Staat versucht, bei Aufgabenübertragungen auch ein bestimmtes Eigeninteresse der kommunalen Seite vorauszusetzen und hierfür etwa 25% der realen Kosten der kommunalen Seite selbst aufzuerlegen. Durch das Urteil des Verfassungsgerichtshofes wurde dieser Praxis ein Riegel vorgeschoben.

Auf der *Landesebene* entwickelte die Staatregierung im Januar 2000 Leitlinien zur Verwaltungsreform. Der Freistaat stellt sich das Ziel, eine der modernsten Verwaltungen in Deutschland aufzubauen. Aufgabenkritik mit der Richtung einer Funktionalreform solle dazu führen, dass der Aufgabenbestand überprüft wird, verzichtbare, privatisierbare und kommunalisierbare Aufgaben herausgefunden werden. Es sollen eine größtmögliche Aufgabenbündelung, Einheit und Einräumigkeit der Verwaltung zur Herstellung klarer Zuständigkeiten und transparenter Verwaltungsverfahren hergestellt werden. Landratsämter sollen neben ihren bisherigen kommunalen Funktionen auch Aufgaben als untere Landesbehörden erhalten, um neue Aufgaben als „Pflichtaufgaben nach Weisung“ (nicht ausschließlich Übertragung in den eigenen Wirkungskreis) und in der Rechtsaufsicht zu erhalten. Die Kooperation zwischen Landratsämtern sowie weitere freiwillige Fusionen sollen gefördert werden. Im Sinne deregulierender Maßnahmen sollen verzichtbare Rechtsnormen und Verwaltungsvorschriften abgebaut und private Tätigkeiten – so weit möglich – von staatlichen Vorschriften entlastet werden. Nicht zuletzt ist die weitere Einführung betriebswirtschaftliche Verfahren zur Steuerung der Verwaltung vorgesehen.²⁴³ Bestimmte Schritte in Richtung einer Funktionalreform – gesteuert über das Innenministerium – zielen auf solche Strukturen der staatlichen Verwaltung, die bessere Wirtschaftlichkeit, Wirksamkeit und Schnelligkeit des Verwaltungshandelns ermöglichen. Sonderbehörden sollen möglichst weitgehend in die allgemeine Verwaltung (der Regierungspräsidien) integriert werden; als erster Schritt wurde die Integration der staatlichen Umweltfachämter und der staatlichen Gewerbeaufsichtsbehörden in die Regierungspräsidien beschlossen. Auch bei der Arbeitsschutzverwaltung wird dies erörtert. Das Umwelt- und das Landwirtschaftsressort wurden zusammengeführt. Im Februar 2002 gab die Staatregierung ihren Funktionalreformgesetzentwurf zur Anhörung frei. Sonderbehörden, wie die Staatlichen Umweltfachämter, weiterhin auch die Regionalen Planungsstellen und die Gewerbeaufsichts-

241 Vgl. Verfassung des Freistaates Sachsen vom 27.05.1992. Hier heißt es in Artikel 85 (1 und 2): „Den kommunalen Trägern der Selbstverwaltung kann durch Gesetz die Erledigung bestimmter Aufgaben übertragen werden. Sie sollen ihnen übertragen werden, wenn sie von ihnen zuverlässig und zweckmäßig erfüllt werden können. ... Führt die Übertragung der Aufgaben zu einer Mehrbelastung der kommunalen Träger der Selbstverwaltung, so ist ein entsprechender finanzieller Ausgleich zu schaffen.“

242 Verfassungsgerichtshof des Freistaates Sachsen, Urteil vom 23. November 2000 (Vf. 53-II-97)

243 Vgl. Weiß, Irmgard: Sachsen auf dem Weg der Verwaltungsreform. In: Kommunale Selbstverwaltung in Sachsen. Zustand und Perspektiven, Konferenzprotokoll vom 11. November 2000, hrsg. vom Kommunalpolitischen Forum Sachsen e.V., Dresden, Dezember 2000, S. 62f.

ämter sollen demnach in die Regierungspräsidien eingegliedert werden. Die Bergverwaltung soll nur noch zweistufig aufgebaut sein, das Archivwesen wird neu strukturiert. Die Übertragung von weiteren Aufgaben auf die Landkreise und kreisfreien Städte wurde angekündigt, aber noch nicht präzisiert.

Wichtige Schwerpunkte sieht die Staatsregierung in der Verbesserung der Förderverfahren durch Verfahrensbeschleunigung, Verringerung des Verwaltungsaufwandes, aufgabenbezogene Pauschalzuweisungen im kommunalen Bereich sowie in der Verbesserung länderübergreifender Kooperation. Durchgeführt wurden binnenorganisatorische Veränderungen wie die Auflösung der Abteilungen 7 der Regierungspräsidien (Soziales und Gesundheit – Zuordnung zu den bisherigen Abteilungen 2 – Inneres – sowie zum Sächsischen Landesamt für Familie und Soziales).

Anders als in Sachsen-Anhalt, setzt die Regierung Sachsens stärker auf eine Privatisierung von Aufgaben, wenn diese nicht zwingend von der öffentlichen Verwaltung wahrgenommen werden müssen. Reale Schritte in diese Richtung sind allerdings bislang sehr begrenzt, fanden beispielweise in den Bereichen Vermessungs- und Bauwesen, Pfortendienst und Gebäudeüberwachung statt. Weiterhin setzt die Staatsregierung auch auf die Einführung von Elementen des Neuen Steuerungsmodells wie auch des E-Governments. In der Praxis sind die Projekte allerdings noch weniger vorangeschritten als auf der kommunalen Ebene.

Eine Frage, die im Zusammenhang mit den der (eher zaghaft als entschlossen) eingeleiteten Funktionalreform im Zusammenhang steht, besteht darin, welche Konsequenzen sich daraus für die kommunale Ebene ergeben könnten. Bisher weist die Staatsregierung alle Diskussionen zurück, die auf eine Neugliederung der Kreise hinauslaufen könnten – zumindest bis zum Ende der gegenwärtig laufenden Wahlperiode. Entsprechend wird auch eine Abschaffung der Regierungspräsidien verneint. Sie werden vielmehr als wichtige regionale Integrationsverwaltungen angesehen, die eher Aufgaben von Sonderbehörden mit in sich aufnehmen sollten. Perspektivisch ist die Abschaffung der Mittelbehörden keineswegs vom Tisch – was einen erneuten Fusionsprozess der gegenwärtig 23 Kreise (mit durchschnittlich 135.000 EW) mit dem Ziel von ca. 5 bis 10 Kreisen erfordern bzw. ermöglichen würde. Außerdem müssten einige der kleineren kreisfreien Städte ihren Status der Kreisfreiheit verlieren. Dies ist aber gegenwärtig in Anbetracht der gerade erst beendeten letzten Kreisfusion politisch nicht durchsetzbar und wird auch derzeit nicht angestrebt.

Im Personalbereich besteht das Ziel der Sächsischen Staatsregierung darin, die Zahl der Planstellen²⁴⁴ von gegenwärtig ca. 104.000 bis zum Jahre 2003 auf 96.226 zurückzuführen. Bis zum Jahre 2008 ist in der Langzeitplanung eine Reduzierung auf 88.500 Stellen vorgesehen. Die Steuerung dieser Personalreduzierung erfolgt weitgehend über die Haushaltsplanung – eine auch in anderen Bundesländern praktizierte, aber durchaus problematische Herangehensweise, weil dadurch nur bedingt inhaltliche Schwerpunkte gesetzt werden können. Eine inhaltliche Schwerpunktsetzung erfolgt insoweit, dass Kürzungen in den Bereichen Polizei, Steuerverwaltung und Justiz ausgeklammert werden, während in den anderen Ressorts die Schere weitgehend proportional angesetzt wird.

Von der PDS- wie auch von der SPD-Opposition werden die konzeptionellen Ansätze wie vor allem auch das praktische Handeln der Sächsischen Staatsregierung zur Verwaltungsreform

244 Bezogen auf das sogenannte „Personalsoll A“, in dem kurzfristig Beschäftigter, Auszubildende, bestimmte Projektstellen u.a. nicht einbezogen sind.

grundsätzlich kritisiert (siehe hierzu den Abschnitt 4.3). Seitens der Opposition wird der Regierung nicht nur ein sehr zögerliches Herangehen an Themen der Reform der Staatsverwaltung vorgeworfen, sondern auch Intransparenz und die Ausklammerung des Parlaments.

Sachsen-Anhalt

Sachsen-Anhalt hat von den drei Vergleichsländern am umfassendsten einen Reformprozess der öffentlichen Verwaltungen eingeleitet. An dieser Stelle wird nur ein Überblick über die bisher eingeleiteten Hauptschritte hin zu einer tiefgreifenden Reform vermittelt; während Befunde über den Politikbildungsprozess, vor allem unter dem Gesichtspunkt des Handelns der PDS, im Abschnitt 4.4 behandelt werden.

Nach einer längeren Vorgeschichte der Auseinandersetzung um die Notwendigkeit von Verwaltungsreformen im Lande Sachsen-Anhalt, nach zahlreichen Einzelschritten, Pilotprojekten und Verwaltungsuntersuchungen seit Mitte der neunziger Jahre²⁴⁵, markieren die „Leitlinien“ für die Verwaltungsreform – vom Innenministerium im Dezember 1999 eingebracht und bis zum Frühjahr 2000 zum „Leitbild“²⁴⁶ fortentwickelt und durch das Kabinett beschlossen – einen qualitativ neuen Abschnitt. Im „Leitbild“ wurden erstmals offiziell umfassende Vorstellungen einer Landesverwaltungsstruktur-, Funktional- und Kommunalreform dargelegt. Es wurde angekündigt, dass die 3 Regierungspräsidien aufgelöst werden sollten, um statt dessen ein Landesverwaltungsamt mit Sitz in Halle und Außenstellen in Magdeburg und Dessau aufzubauen. Man versprach sich dadurch eine Bündelung (Zentralisierung) von Verwaltungs- und Serviceaufgaben, die bisher bei den Landesoberbehörden sowie den unteren Landesbehörden angesiedelt waren. Die Landesämter sollten somit einer aufgabenkritischen Analyse unterzogen werden, um die nicht verzichtbaren und weder privatisierbaren noch kommunalisierbaren bündelungsrelevanten Aufgaben auf das Landesverwaltungsamt zu übertragen. Die insgesamt 18 Landesoberbehörden sollten ca. um die Hälfte; 120 untere Landesbehörden etwa um ein Drittel reduziert werden. Daneben war eine systematische Verlagerung von Aufgaben vom Land auf die Kommunen (Kreise, kreisfreien Städte) vorgesehen. Hierfür wird in den Leitlinien eine Liste von Aufgaben genannt, die sich prinzipiell für eine Übertragung auf die kommunale Ebene eignen würden. Die Leitlinien verweisen jedoch auch darauf, dass eine Übertragung von bisher staatlichen Aufgaben auf die kommunale Ebene voraussetzen muss, dass in der kommunalen Ebene selbst leistungsfähigere Strukturen geschaffen werden. Ähnlich wurde – gerade andersherum – von den kommunalen Spitzenverbänden immer darauf verwiesen, dass erneute Gebietsveränderungen auf der kommunalen Ebene wie auch Aufga-

245 Zu erwähnen ist an dieser Stelle, dass die kommunalen Spitzenverbände bereits seit Jahren einen Reformstau auf der Ebene der Landesverwaltung anmahnten. Aus der CDU-Opposition wurde der Reformstau ebenfalls zunehmend angemahnt. Innerhalb der SPD-Regierungspartei und der PDS-Tolerierungspartei kam wurde der „offizielle Anstoß“ zu einem Verwaltungsreformprogramm ebenso als dringlich angesehen. Die Landesregierung hatte bereits seit 1994 einige Reformschritte unternommen, ohne dies mit einem weitreichenden reformerischen Gesamtprogramm zu verbinden. So wurden in der Zeit von 1994 (antritt der SPD-Regierung) bis 2000 ca. 76 Behörden und Einrichtungen aufgelöst, über 30 Zuständigkeiten von staatlichen Behörden auf die kommunale Ebene übertragen. Es waren Pilotprojekte zur Aufgabenanalyse und Aufgabenkritik in einzelnen Ministerien durchgeführt worden. Eine Überprüfung führte zu dem Ergebnis, dass 371 Berichtspflichten wegfallen könnten; neue Verordnungen und Verwaltungsvorschriften sollten generell auf fünf Jahre befristet werden.

246 Zukunft für Sachsen-Anhalt. Leitbild für die Modernisierung der Verwaltung und die Kommunalreform sowie den Einsatz der Informationstechnologie. Hrsg. von der Staatskanzlei und vom Ministerium des Innern des Landes Sachsen-Anhalt, Magdeburg 2000 (im weiteren zitiert als „Leitbild“).

benübertragungen von der staatlichen auf die kommunale Ebene nur legitimierbar wären, wenn sich die staatliche Verwaltung selbst grundlegend reformieren würde. Das „Leitbild“ sah nunmehr beides vor: tiefgreifende Veränderungen sowohl auf der Landes- als auch auf der kommunalen Ebene. Bei den Kommunen sollten Einheitsgemeinden mit mindestens 7.000 Einwohner geschaffen werden, die Ortschaftsverfassungen durch den (Gesamt)-Gemeinderat beschließen können. Starke Einheitsgemeinden werden nach dem Leitbild noch als „effektivste und leistungsstärkste Form der kommunalen Selbstverwaltung“ betrachtet.²⁴⁷ Nachrangig blieb die Möglichkeit des Fortbestehens von Verwaltungsgemeinschaften mit dem bisherigen Aufgabenbestand – künftig ohne „Trärgemeindemodell“²⁴⁸, die aber mindestens 10.000 EW und nicht mehr als 7 Mitgliedsgemeinden umfassen sollten, was wiederum eine Mindestgemeindegroße von 1.200 EW implizierte. Einer freiwilligen Fusionsphase bis Ende 2002 sollte eine gesetzliche Phase bis zum Spätsommer 2003 folgen. Auch bei den Kreisen bestand die Vorstellung, eine neue Fusionswelle einzuleiten mit dem Ziel einer Mindesteinwohnerzahl von 150.000.

Nach dem „Leitbild“ folgten bislang drei „Vorschaltgesetze“, um die eingebrachten Reformorientierungen weiter zu präzisieren und verbindlich als Gesetz festzuschreiben. Das *erste Vorschaltgesetz*²⁴⁹ änderte in einigen Punkten die Gemeindeordnung, änderte und ergänzte die Bestimmungen, die mit Fusionsprozessen von Gemeinden zusammenhängen, so z.B. hinsichtlich kreisübergreifender Gemeindegemeinschaften, der Wahl der Bürgermeister und Beigeordneten, des Erhalts der bisherigen örtlichen Identität usw. Auch für die Vergrößerung von Verwaltungsgemeinschaften wurden entsprechende Regelungen geschaffen. Ähnlich gab es im „ersten Vorschaltgesetz“ auch Veränderungen der Landkreisordnung, die Fusionen von Kreisen vorbereiten sollten.

Das „zweite Vorschaltgesetz“ zur Kommunalreform und Verwaltungsmodernisierung (Juni 2001)²⁵⁰ schreibt die gleichzeitige Durchführung von Gebietsreform und Funktionalreform fest, legt Richtgrößen für die Landkreise (150.000 EW), die Verwaltungsgemeinschaften (10.000) und deren Mitgliedsgemeinden (1.000) sowie für Gemeinden, die nicht Mitglied einer Verwaltungsgemeinschaft sind (7.000) fest. Die Auflösung der Regierungspräsidien bis zum 31.12.2004 wurde festgeschrieben, entsprechend auch die Installation eines Landesverwaltungsamtes. Erstmals wird festgelegt, dass die Aufgabenverteilung zwischen den Verwaltungsstufen am Grundsatz der „Zweistufigkeit“ auszurichten sind (vgl. hierzu auch Abschnitt 4.4). Das Landesverwaltungsamt soll seinen Sitz in Halle haben; bestimmte Aufgaben sind in einer Außenstelle in Dessau zu erfüllen. Magdeburg wird im Unterschied zum „Leitbild“

247 Durch die spätere Diskussion um die „fortentwickelte Verwaltungsgemeinschaft“ und das Verbandsgemeindeeinführungsgesetz wird diese Einschätzung deutlich relativiert und so auch nicht wiederholt. De facto sind Einheitsgemeinde und Verbandsgemeinde gleichberechtigte Organisationsformen der kleinen Gemeinden.

248 Gegen die Aufgabe des Trärgemeindemodells wendete sich insbesondere die CDU-Opposition (vgl. deren Gesetzentwurf zur Fortentwicklung der Verwaltungsgemeinschaften, Landtags-DS 3/4353 vom 21.03.2001). Die CDU strebte eine eher „vorsichtige“ gesetzliche Aufgabenübertragung auf die Verwaltungsgemeinschafts-Ebene an, wollte im wesentlichen aber das bisherige Verwaltungsgemeinschaftsmodell fortbestehen lassen. Mit der zeitlich parallel laufenden Diskussion des 3. Vorschaltgesetzes (Beschlussfassung im September 2001) wurde das bisherige Verwaltungsgemeinschaftsmodell durch die geplante Einführung von Verbandsgemeinden dann ohnehin abgelöst. Damit steht auch die Frage nach einem „Trärgemeindemodell“ nicht mehr.

249 Erstes Vorschaltgesetz zur Kommunalreform vom 5. Dezember 2000, GVBl. LSA, Nr. 47/2000, S. 664ff.

250 GVBl. LSA Nr. 19/2001 S. 168ff.

nicht mehr als Außenstelle erwähnt, was bestärkt, dass das Landesverwaltungsamt nicht nur eine Fortsetzung der Regierungspräsidien unter anderem Namen sein wird. Später (Januar 2002) wird daraus die Festlegung, dass das Landesverwaltungsamt keine Außenstellen mit regional aufgeteilten Zuständigkeiten mehr aufweisen soll, eine Aufgabe nicht mehr an zwei oder mehreren Orten (regionsbezogen) gleichzeitig ausgeführt werden soll.²⁵¹ Weiterhin wird die Zahl der oberen Landesbehörden (maximal 9) und der unteren Landesbehörden (Reduzierung um ein Drittel) festgelegt. Bei Übertragung von Aufgaben auf die kommunale Ebene sollen die Arbeitnehmer von der aufnehmenden Körperschaft übernommen werden (siehe hierzu auch den Abschnitt 4.4). Finanziell ist ein „angemessener Ausgleich zu schaffen. Von zentraler Bedeutung ist auch die Festlegung des zweiten Vorschaltgesetzes, eine „größtmögliche Bündelung der erstinstanzlichen Aufgaben auf kommunaler Ebene anzustreben“.²⁵²

Das „*dritte Vorschaltgesetz*“ zur Kommunalreform²⁵³ vom Oktober 2001 (Verbandsgemeindeeinführungsgesetz) beschäftigte sich mit den Verwaltungsgemeinschaften, die nunmehr zu „Verbandsgemeinden“ fortentwickelt werden sollten. Damit ist unter anderem verbunden, dass bestimmte Aufgaben des eigenen Wirkungskreises der Mitgliedsgemeinden auf die Verbandsgemeindeebene übertragen werden. Der Verbandsgemeinderat soll direkt gewählt werden, der Verbandsgemeindedirektor indirekt durch den Verbandsgemeinderat. Damit nähert sich das Sachsen-Anhaltinische Modell an Erfahrungen in Rheinland-Pfalz (Verbandsgemeinde) und Niedersachsen (Samtgemeinde) an. Die Ebene der Verbandsgemeinde bildet aber keine eigene Gebietskörperschaft.

Im Januar 2002 brachten SPD und PDS einen „*Entschließungsantrag*“²⁵⁴ in den Landtag ein. Hiermit wurde das bislang fehlende Element, nämlich eine Präzisierung der vorgesehenen Aufgabenübertragungen von der staatlichen auf die kommunale Ebene, ergänzt. Dem Entschließungsantrag gingen langwierige Verhandlungen zwischen allen beteiligten Seiten voraus. Der Entschließungsantrag zeichnet – noch vor den Landtagswahlen im April 2002 – verbindlich die Wege und Richtungen für die Modernisierung der Organisation der Landesverwaltung sowie für die Funktionalreform vor.²⁵⁵ Sie sollen dann in der 4. Wahlperiode – also nach April 2002 – durch ein Landesorganisationsgesetz und ein Funktionalreformgesetz gesetzlich festgeschrieben werden (vgl. im weiteren hierzu Abschnitt 4.4).

4.3 PDS-Diskussion um Verwaltungsreformen

Die PDS in den neuen Bundesländern war seit Beginn der 90er Jahre auf Grund ihrer kommunalen Verankerung stets mit den Reformprozessen auf der *kommunalen* Ebene konfrontiert und entwickelte hierzu entsprechende Kompetenzen. In allen Landtagsfraktionen bzw. Lan-

251 Landtags-DS 3/5222, Punkt II.1.

252 § 2 Abs. 4 Zweites Vorschaltgesetz zur Kommunalreform und Verwaltungsmodernisierung in Sachsen-Anhalt.

253 GVBl. LSA 47/2001 S. 434ff.

254 Antrag der Fraktionen SPD und PDS zur Verwaltungs- und Funktionalreform, DS 3/5222 vom 10.01.2002.

255 Eingeschlossen sind eine detaillierte Auflistung von Aufgabenübertragungen auf die Kreise und kreisfreien Städte, Aufgabenübertragungen von den Landkreisen auf die Ebene der Gemeinden (interkommunale Funktionalreform), Festlegungen zur Struktur der Landesverwaltung, den Aufgaben des Landesverwaltungsamtes, der Sonderbehörden der Landesverwaltung und der Landesbetriebe, Festlegungen zur Verfahrensweise beim finanziellen Ausgleich bezüglich Aufgabenübertragungen, zum Personal, zur Fördermittelvergabe, Aufgabenkritik und zur Einräumigkeit der Verwaltung.

desverbänden gab und gibt es kommunalpolitische SprecherInnen und Arbeitskreise. Weiterhin bestehen in den Ländern PDS-nahe kommunalpolitische Vereinigungen als eingetragene Vereine. Gänzlich anders sieht es beim Thema Verwaltungsreform im Hinblick auf die staatliche (Landes-)Ebene aus. Experten bzw. Sprecher für „Verwaltungsreform“ gab es in den neunziger Jahren nur wenige. Innerhalb der PDS war dieses Politikfeld weder in den Landesverbänden bzw. Fraktionen noch auf der Bundesebene der PDS vorgesehen. Eine der wenigen frühzeitigen Ausnahmen bildete die PDS-Fraktion im Abgeordnetenhaus von Berlin; dort übernahm ein Mitglied der PDS-Fraktion sogar den Vorsitz des Verwaltungsausschusses im Berliner Abgeordnetenhaus. Berlin hatte schon seit Mitte der neunziger Jahre ein umfassendes Verwaltungsreformkonzept auf den Weg gebracht, so dass die PDS-Fraktion ebenso wie alle anderen Fraktionen spätestens seit dieser Zeit gefordert war, dieses Politikfeld mit eigenen Vorstellungen zu besetzen. Dieser Kompetenzvorlauf kam der PDS bei der Bildung der rot-roten Regierung in Berlin zugute.

In den anderen Bundesländern begannen die PDS-Fraktionen erst gegen Ende der neunziger Jahre, sich mehr oder weniger auf das Thema einer Modernisierung des Staates einzulassen – gerade in dem Maße, wie sich auch die Regierungen der Länder diesem Thema mehr oder weniger konsequent annahmen. Zur „Triebkraft“ von staatlichen Verwaltungsreformprozessen wurde die PDS jedoch zunächst in keinem dieser Länder – eine hiervon verschiedene Bewertung muss das Handeln der PDS-Fraktion in Sachsen-Anhalt seit ca. dem Jahr 2000 erfahren (siehe hierzu den Abschnitt 4.4). Ansonsten sind innerhalb der PDS die Sorgen groß, dass Verwaltungsreformprozesse letztlich auf eine Reduzierung von öffentlich bedienstetem Personal hinauslaufen – wie dies ja auch in der Praxis oft der Fall ist. Dennoch sind in den Landesverbänden und Fraktionen der PDS zunehmend neben Verwaltungsreform*bekanntnissen* auch ein Ausbau von Kompetenz und konkreteren Vorstellungen zu diesem Thema zu finden. Die Bundesebene der PDS hält sich bislang mit konkreten Positionen und Vorschlägen noch recht zurück. Hintergründe hierfür sind nicht zuletzt die Skepsis gegenüber einem Staatsverständnis nach dem Bild des „aktivierenden Staates“, der Mangel an eigenen, konkreten, zeitgemäßen linksdemokratischen Vorstellungen über den Staat sowie natürlich auch der ernsthafte Mangel an tatsächlichen Veränderungen auf der Ebene der Verwaltungen des Bundes selbst.

In den Bundesländern bewegt sich in dieser Hinsicht mehr als auf der Bundesebene. Daher sind die PDS-Fraktionen in den ostdeutschen Landtagen zunehmend mit der Frage von Verwaltungsreformprozessen konfrontiert. Ein übriges leisten die in allen Ländern seit Ende der neunziger Jahre eingeleiteten Haushaltssanierungskurse, so dass es oftmals die Finanzminister der Länder sind, die auf Personalabbau und Veränderungen der Organisationsstrukturen der Landesverwaltungen drängen. Die PDS befindet sich hierbei längst nicht mehr in einer „reinen Abwehrhaltung“, sondern eher in einem Prozess des Lernens und des Suchens nach eigenen Positionen. Dies soll im folgenden anhand der beiden Länder Mecklenburg-Vorpommern und Sachsen kurz dargestellt werden, während der Abschnitt 4.4 auf die PDS in Sachsen-Anhalt eingeht.

Mecklenburg-Vorpommern

In *Mecklenburg-Vorpommern* ist die PDS aktiv im Rahmen der Enquetekommission des Landtages bei der Suche nach einer Weiterentwicklung der kommunalen Strukturen engagiert. Frühere strukturkonservative Auffassungen zu sämtlichen Strukturen im Gemeindebereich

sind mittlerweile längst einer Auffassung gewichen, bei der konkret danach gefragt wird, welche kommunalen Strukturen für eine tatsächliche Zukunftsfähigkeit der kommunalen Ebene sinnvoll sind. Die PDS zeigt sich für Veränderungen offen, hinterfragt aber zurecht deren konkreten Sinn und findet sich nicht mit der Auffassung ab: „Je größer desto leistungsfähiger“. Aus drei armen Gemeinden wird noch keine reiche Gemeinde – so die in der PDS formulierte Position, die zweifellos realistisch ist. Allein größere Strukturen – so die Auffassung – bringen noch nicht unbedingt Vorteile in der Wirksamkeit der kommunalen Selbstverwaltung. Andererseits stellt sich das Problem, dass die Leistungsfähigkeit von gemeindlichen Klein- und Kleinststrukturen für die kommunale Selbstverwaltung oft nicht gegeben ist. Daraus ergibt sich die Frage, ob Gemeinden, Ämter und Einheitsgemeinden an bestimmten Mindestgrößen zu orientieren sind, wenn ihre Zukunftsfähigkeit garantiert werden soll – auch im dünnbesiedeltesten Bundesland Deutschlands. Ohne diese Frage direkt zurückzuweisen, bestehen andererseits Zweifel innerhalb der PDS, „ob eine Zukunftsfähigkeit von kommunalen Strukturen anhand der Größenordnungen von 500 Einwohnern für amtsangehörige Gemeinden und 8.000 Einwohnern für Ämter hergestellt werden könne.“²⁵⁶ Die PDS-Fraktion hatte sich mit Beschluss vom 25.09.2001 mehrheitlich gegen formale Vorgaben bei den Einwohnerzahlen ausgesprochen, jedoch für freiwillige Fusionsprozesse und für den Ausbau von Kooperationsbeziehungen der kommunalen Körperschaften bzw. Verwaltungen. In diesem Punkt waren die Mitglieder der Enquetekommission mehrheitlich anderer Auffassung, wobei zugleich Ausnahmeregelungen (z.B. für wirtschaftlich leistungsfähige Gemeinden unter 5.000 Einwohnern) anvisiert werden. Auch über die Frage der Freiwilligkeit von Fusionsprozessen sind die Diskussionen nicht abgeschlossen. Alle Seiten der Enquetekommission und alle Landtagsparteien befürworten zwar eine Freiwilligkeitsphase – ob diese jedoch letztlich in eine gesetzliche Regelung münden soll, bleibt umstritten.²⁵⁷ Zieht man hierzu die Erfahrungen aus Brandenburg und Sachsen-Anhalt heran, in denen gegenwärtig auch Gemeindereformprozesse laufen, dann ist festzustellen, dass in beiden Ländern sowohl Einwohnerrichtgrößen als auch gesetzliche Regelungen (nach einer Freiwilligkeitsphase) festgelegt sind, da ansonsten Reformprozesse auf dieser Ebene nicht ernsthaft durchsetzbar sind. Das Problem besteht vielmehr darin, sowohl bei der Festlegung von Mindesteinwohnerzahlen als auch bei der Frage nach gesetzlichen Regelungen darauf zu achten, dass unter Berücksichtigung des konkreten Einzelfalles hinreichend Spielräume für Abweichungen von der Regel vorhanden sind, statt formale Richtwerte in jedem Falle mittels rechtlichen Zwangs durchzusetzen (gerade dies ist gegenwärtig in beiden genannten Ländern heftig umstritten).

In bezug auf die Landesverwaltungsorganisation trägt die mitregierende PDS den Haushalts-sanierungskurs, somit die langfristigen Planungen zur Reduzierung des Personals der Landesverwaltung²⁵⁸ sowie die Pilotprojekte und organisationsstrukturellen Einzelleistungen der Ministerialressorts in Richtung einer Verwaltungsmodernisierung mit. Im PDS-geführten Sozialministerium wurde selbst eine der grundlegenden verwaltungsreformerischen Leistungen der Regierung initiiert: die Übertragung der überörtlichen Sozialhilfe auf die kommunale Ebene. In der Enquetekommission, die sich vorrangig mit zukunftsfähigen Gemeindestrukturen

256 Kurzprotokoll der 11. Sitzung der Enquetekommission „Zukunftsfähige Gemeinden und Gemeindestrukturen in Mecklenburg-Vorpommern“ am 6. September 2001, Redebeitrag von Gabi Schulz, PDS-Fraktion, S. 12.

257 Zum gegenwärtigen Zeitpunkt tritt die Mehrheit der PDS-Fraktion gegen eine gesetzliche Regelung ein.

258 Das Stellen Soll der Landesbehörden wird laut Haushaltsplanung für die Jahre 2002/2003 von 46.716 (2001) auf 44.556 (2003) sinken.

befasst, wird über die Arbeitsgruppe zur Funktionalreform die Frage einer Landesverwaltungsreform zumindest tangiert. Die PDS ist in diese Arbeitsgruppe aktiv involviert; jedoch stehen hier die Diskussionen noch am Anfang. Zu einem reformerischen Gesamtansatz des Zugangs zu einer modernen Staatverwaltung gelangte die PDS jedoch bislang nicht, ebenso wenig die SPD und – abgesehen von verbalen Forderungen – auch nicht die CDU-Opposition. Zu groß ist die Befürchtung, eine Verwaltungsreform auf der Landesebene würde die ohnehin dramatische Arbeitslosigkeit im Lande weiter verschärfen. Daneben spielt wie bei jeder regierenden Partei eine Rolle, dass die Ministerien und ihre Landesbehörden bei einer Landesverwaltungsreform neu strukturiert, organisiert und „gemischt“ würden, was erheblich in die Interessenssphären der „eigenen“ Minister und der eigenen Wählerklientele eingriffe. Schließlich ist es schlicht die bisher fehlende Beschäftigung mit diesem für die Zukunftsfähigkeit des Landes so zentralen Politikfeld, die strukturkonservative Vorbehalte nährt. Im Kern ist es jedoch der zögerliche politische Wille, auf diesem Gebiet voranzukommen. Würde sich dieser entwickeln – immerhin gibt es eine Reihe von Anzeichen hierfür – ließe sich auch ausreichend interner und externer Sachverstand mobilisieren.

Sachsen

In *Sachsen* ist die PDS als Oppositionspartei in einer komfortableren Position, den mangelnden Reformwillen der Regierung des Landes zu kritisieren. Sie nutzt diesen Spielraum aus, hat sich mit dem Thema Verwaltungsreform jedoch auch inhaltlich weitgehender beschäftigt.

Hinsichtlich der *kommunalen* Ebene hat die sächsische PDS in den letzten Jahren eine umfangreiche konzeptionelle wie praktische Arbeit geleistet. Gegenwärtig werden durch die PDS Bürgermeister in den Städten/Gemeinden Werda, Hoyerswerda, Kamenz, Böhlen, Liebstadt, Geringswalde, Bennewitz, Bernsdorf und Oybin gestellt. Die PDS erlangte bei der Gemeinderatswahlen im Jahre 1999 16,9% der Stimmen mit 965 Sitzen und bei den Kreistagswahlen im Jahre 1999 18,7% der Stimmen mit 310 Sitzen. Sie ist damit eine erfahrene kommunalpolitische Kraft im Lande. Kommunalpolitische PDS-Positionen werden in der Öffentlichkeit, bei den verschiedensten Interessengruppen und bei den kommunalpolitischen Spitzenverbänden als realistische Positionen zur Kenntnis genommen und finden in diesem Sinne Akzeptanz.

Im November 2000 legte die PDS-Fraktion einen umfangreichen Gesetzentwurf zur bürgerschaftlichen Selbstverwaltung vor.²⁵⁹ Der Gesetzentwurf ist das Ergebnis jahrelanger konzeptioneller und praktischer Arbeit auf kommunalpolitischem Gebiet. Auf 77 Seiten werden die grundlegenden Vorstellungen der PDS Sachsens für eine Demokratisierung der kommunalen Selbstverwaltung dargelegt.²⁶⁰ Insgesamt 52 Paragraphen der Gemeindeordnung, der Landkreisordnung, des Kommunalwahlgesetzes, des Gesetzes über kommunale Zusammenarbeit sowie des Kommunalrechtsänderungsgesetzes sollen damit verändert werden. Dabei geht die PDS grundlegend von der Akzeptanz des bestehenden „süddeutschen Ratsmodells“ aus.²⁶¹

259 Gesetz zur Stärkung der bürgerschaftlichen Selbstverwaltung in den sächsischen Kommunen (SvwSärkG), Sächsischer Landtag, DS 3/2939 vom 3.11.2000.

260 Der Gesetzentwurf wurde – wie zu erwarten war – durch die CDU-Mehrheit im Parlament abgelehnt.

261 Vor der gesetzlichen Fixierung der gegenwärtigen Gemeindeordnung im Jahre 1993 nach dem Grundmuster der „süddeutschen Ratsverfassung“ hatte die PDS insbesondere die Direktwahl der Bürgermeister abgelehnt, weil sie darin eine Einschränkung der Rechte der Gemeindevertretungen sah. Nach der gesetzlichen Fixierung akzeptierte die PDS das bestehende Modell, sucht jedoch die Rechtslage dahingehend zu verändern,

Grundlegende Ziele bestehen in einer Absenkung des kommunalen Wahlalters auf 16 Jahre, in der Erleichterung von Bürgerbeteiligungen²⁶², in der Stärkung der Rechte der Gemeindevertretungen und Kreistage gegenüber den (Ober-)bürgermeistern und Landräten²⁶³, in einer Demokratisierung der Zweckverbände²⁶⁴, in besserer Durchschaubarkeit der wirtschaftlichen Betätigung der Gemeinden²⁶⁵ und in einer auf Bürgerdemokratie orientierten Neuausrichtung der Kommunalaufsicht.²⁶⁶ Ohne an dieser Stelle den Gesamttext des Gesetzentwurfes darlegen zu können, soll an dieser Stelle gewürdigt werden, dass durch die PDS eine komplexe, sehr konkrete und realistische kommunalpolitische Konzeption vorgelegt wurde, deren Umsetzung hinsichtlich Transparenz und Bürgerdemokratie einen „Paradigmenwechsel, aber keinen Systembruch“²⁶⁷ in der kommunalen Selbstverwaltung Sachsens bedeuten würde. Die PDS Sachsens stützt sich bei ihrer Konzeption auf jahrelange kommunalpolitische Erfahrungen, Diskussionsverbände und Netzwerke.²⁶⁸ In einer „Gemeinsamen Erklärung der mit PDS-Mandat gewählten Bürgermeister/Ortsvorsteher und der PDS-Landtagsfraktion zum Kommunaltag in Werdau“ am 20.11.2001 befasste sich die PDS komplex mit Fragen der Verwaltungsreform auf der kommunalen wie auf der staatlichen Ebene. Hinsichtlich der Kommunen opponierte die PDS u.a. gegen fortschreitende Einschränkungen kommunaler Handlungsfelder durch die Landes- und Bundespolitik. Dies gelte insbesondere für die Haushalts- und die Schulnetzplanung. Bei den verbliebenen Verwaltungsgemeinschaften und Verwaltungsverbänden kritisiert die PDS, dass die nicht erfüllenden Gemeinden (Verwaltungsgemeinschaft)

dass in einigen Punkten die Machtbalancen zwischen Rat und Bürgermeister zugunsten des Rates verschoben werden.

- 262 Bei einem Bürgerentscheid soll bereits die Mehrheit der abgegebenen gültigen Stimmen hinreichend. Das Mindestquorum von 25% der Wahlberechtigten wird abgelehnt. Auch bei der Wahl zum Gemeinderat ist kein Mindestquorum mehr vorgesehen.
- 263 Für direkt gewählte Bürgermeister soll unter anderem die Amtszeit auf 7 auf 5 Jahre verkürzt werden. Mindestquoren für Abwahlverfahren sollen von bisher 50 auf 35% abgesenkt werden – dies wäre noch immer ein höherer Prozentsatz als in Brandenburg. Gemeindevertretungen sollen das Recht erhalten, Eilentscheidungen des Bürgermeisters bei der nächsten Sitzung des Gemeinderates gegebenenfalls wieder aufzuheben. Initiativrechte der Gemeindevertretungen (u.a. Akteneinsichtsrecht) sollen erweitert werden; Öffentlichkeit der Sitzungen des Gemeinderates und seiner Ausschüsse werden zwingender vorgeschrieben.
- 264 So sollen die Vertreter der Gemeinde-/Kreisräte an die Weisungen ihres jeweiligen Rates gebunden werden bzw. ein individuelles Antragsrecht erhalten. Der Anschluss- und Benutzerzwang sollen liberalisiert werden. ER bleibt ausgeschlossen, wenn er nur um den Preis der Verletzung des Grundsatzes der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit von Investitionen oder durch Inkaufnahme von wesentlichen Vermögensnachteilen für die Eigentümer durchgesetzt werden kann.
- 265 So sollen der Jahresabschluss, der wirtschaftliche Lagebericht und der Prüfungsbericht des Abschlussprüfers bei Unternehmen des privaten Rechts, an denen die Kommunen Anteile haben, dem Gemeinderat zur Kenntnis gegeben werden.
- 266 Die Aufsichtsbehörden sollen stärker ihrer Beratungs- und Unterstützungsfunktion für die Kommunen wahrnehmen.
- 267 In diesem Sinne der kommunalpolitische Sprecher der PDS-Fraktion im Sächsischen Landtag: „Richtig ist, dass wir sehr wohl einen politischen Paradigmenwechsel, wie sich die CDU beliebt auszudrücken, anstreben. Allerdings streben wir keinen Systembruch an. Wir bleiben bei der süddeutschen Ratsverfassung mit der Direktwahl des Bürgermeisters und springen nicht etwa zur norddeutschen Magistratsverfassung mit der kommunalen Doppelspitze oder gar zur verkappten Räterepublik über.“ (Michael Friedrich, Sächsischer Landtag, 15.11.2001, 2. Lesung des Gesetzentwurfes der PDS-Fraktion, DS 3/2939, zitiert nach www.pds-sachsen.de/lfs).
- 268 Exemplarisch hierfür seien die Ergebnisse der Kommunalpolitischen Konferenz 2000 benannt. Vgl. Kommunale Selbstverwaltung in Sachsen. Zustand und Perspektiven, Konferenzprotokoll vom 11. November 2000, hrsg. vom Kommunalpolitischen Forum Sachsen e.V., Dresden, Dezember 2000.

bzw. die Gemeinden, die nicht Sitz eines Verwaltungsverbandes sind, laut Gesetz über kommunale Zusammenarbeit ab Januar 2002 in ihren Rechten drastisch eingeschränkt werden.²⁶⁹

Mit diesen Positionen wird die PDS bei den Kommunen und ihren Spitzenverbänden wahrgenommen und ernst genommen; einzelne Überlegungen werden in die eigenen Positionen einbezogen. Dennoch verlautet aus der kommunalen Ebene, dass die auf eine Gesamtdarstellung ausgelegten Vorschläge der Opposition (PDS wie auch SPD) oft noch unausgereift und wenig realistisch erscheinen. Sie müssten durch konkretere Vorschläge ergänzt werden, und zwar besonders zu jenen neuen Fragen, mit denen sich die Kommunalverbände derzeit auseinandersetzen müssen: Weiterentwicklung des kommunalen Finanzausgleichs; Entwicklung von Konzepten für gleichzeitige Aufgaben- und Finanzübertragungen²⁷⁰; Neuregelung der kommunalen Gemeindegewirtschaft²⁷¹, die den Wettbewerbsnachteil der Kommunen mindert; Deregulierung bzw. Reduzierung von staatlichen Vorgaben und Standards für die kommunale Aufgabenwahrnehmung u.a.m. Für die Kommunalverbände sind die Positionen der Opposition zu solchen konkreten Fragen offenbar von größerem oder mindestens ebenso großem Interesse wie zu übergreifenden Fragen eines Gesamtreformkonzeptes. Es ist nicht das Problem des Dissens zu einzelnen Punkten²⁷², sondern es ist das Problem, ob die Opposition zu den entscheidenden Fragen, die die Kommunen und Kommunalverbände heute bewegen, inhaltlich fundierte Positionen anzubieten hat. Die PDS Sachsen ist dieser Herausforderung mit ihren politischen Angeboten und Forderungen schon sehr nahe und will diesen Weg weiter gehen. Im Februar 2002 brachte die PDS-Fraktion einen Antrag zum Thema Gemeindefinanzreform ein, bei dem die Staatsregierung ersucht wird, sich mit einer Reihe von Forderungen in die aktuellen Diskussionen auf der Bundesebene für eine Novellierung der Gemeindefinanz-

269 Bisher war in Gemeinden über 3000 Einwohner ein hauptamtlicher Bürgermeister zu wählen (möglich ab 2000 Einwohner, wenn in der Hauptsatzung verankert). Die gewählten Bürgermeister bleiben zwar bis zum Ende ihrer Amtszeit im Jahre 2008 im Amt, dürfen aber – sofern sie nicht erfüllende Gemeinde (bei Verwaltungsgemeinschaften) oder Sitz eines Verwaltungsverbandes sind – werden aber in ihrem Aufgabenbestand erheblich beschnitten.

270 Ein grundsätzliches Problem liegt zum Beispiel darin, wie die Kosten für bislang staatliche Aufgaben, die evtl. auf die kommunale Ebene zu übertragen sind, gemessen werden sollen. Da die Kosten- und Leistungsrechnung in den staatlichen Institutionen derzeit noch auf Pilotprojekte beschränkt ist, sind vielfach auch die Kosten, die bei einer Aufgabenübertragung ersetzt werden müssten, schwer zu bemessen.

271 Hierzu hat der Sächsische Städte- und Gemeindegewirtschaftstag (SSG) ausführlich Positionen diskutiert, so u.a. auf einem Forum im April 2001 in Meißen (vgl. Sachsenlandkurier, Organ des Sächsischen Städte- und Gemeindegewirtschaftstages e.V., Dresden, Mai 2001) und in kritischer Distanz zu dem von der Regierung vorgelegten „Referentenentwurf“ über eine Novellierung des Gemeindegewirtschaftsrechts. Diese SSG-Positionen zielen insbesondere darauf, die Beschränkungen für wirtschaftliche Betätigungen der Kommunen (zum Beispiel auf das eigene Gemeindegebiet) deutlich zu reduzieren und Benachteiligungen (zum Beispiel hinsichtlich privater Konkurrenz) auszugleichen. Die Staatsregierung wollte indes bislang die Beschränkungen kommunaler Betriebe auf das eigene Gemeindegewirtschaftsgebiet nicht aufheben.

272 So zielen die Vorschläge der PDS auf eine Erweiterung der Rechte von Ortschaftsräten, während der Sächsische Städte- und Gemeindegewirtschaftstag die Ortschaftsräte eher als „Auslaufmodell“ betrachtet (u.a. wegen der Sitzungsgelder aus finanziellen Gründen, wobei die Ortschaftsratsmitglieder ohnehin nur 30% der Entschädigungen im Vergleich zu Gemeinderatsmitgliedern erhalten). Auch hinsichtlich einer Verschiebung der Machtbalance zwischen Räten und Bürgermeistern gibt es unterschiedliche Positionen (wobei die PDS längst das „Süddeutsche Ratsmodell“ im Grundsatz akzeptiert hat. Diese Meinungsunterschiede liegen natürlich auch darin begründet, dass der Städte- und Gemeindegewirtschaftsbund im allgemeinen zwar kommunale Interessen, im speziellen aber auch Bürgermeisterinteressen, die in Sachsen derzeit überwiegend über CDU-Politik gefiltert werden, vertritt. Noch klarer parteipolitisch ist der Landkreistag über die CDU dominiert. Alle 22 Landräte werden derzeit von der CDU gestellt.).

rung aktiv einzubringen.²⁷³ Die von der PDS eingebrachten Vorschläge stimmen in diesem Punkt weitgehend mit jenen der kommunalen Spitzenverbände überein und fanden auch Übereinstimmungen mit den diesbezüglichen Vorstellungen der CDU-Fraktion. Auch schloss sich die Staatsregierung der PDS-Forderung an, eine Revitalisierung der Gewerbesteuer und deren Ausbau zu einer *kommunalen Wertschöpfungssteuer* anzustreben (statt Abschaffung der Gewerbesteuer und Kompensation in den Kommunaleinnahmen durch andere Steuerarten – wie dies bundesweiten Wirtschaftsverbänden vorgeschlagen wurde).

Die PDS Sachsen ist heute unter anderem auf dem Wege, alternative Vorstellungen zur Frage der Gemeindefinanzierung zu erarbeiten. Bei der Gemeindefinanzierung wendet sich die PDS gegen den von der Staatsregierung proklamierten Vorrang privater Rechtsformen. Die PDS möchte demgegenüber zumindest gleichberechtigte Möglichkeiten auch für kommunale Eigenbetriebe.²⁷⁴ Bei kommunalen Pflichtaufgaben (Wasser, Abwasser, Müllbeseitigung) neigen die Meinungen innerhalb der PDS derzeit eher dazu, dass (materielle) Privatisierungen nicht sinnvoll seien. Hier gibt es ohnehin in der Regel auf gemeindlicher Ebene Monopolstrukturen; die Kommune bleibt stets mit Satzung und Gebühren in Haftung). Bei anderen kommunalen Wirtschaftsaktivitäten (Stadtwerke, Energieversorgung) gibt es keine kommunalen Monopolstrukturen; die kommunalen Betriebe stehen unter dem Konkurrenzdruck der privaten Anbieter. Hier solle im Einzelfall geprüft werden, ob Privatisierungen sinnvoll sind. Eine strikte Linie gibt es hier insgesamt nicht. Vieles ist in der Diskussion – so wie auch in anderen Parteien und in der Wissenschaft. Privatisierungen im Bereich der Gemeindefinanzierung müssen unter wirtschaftlichen Gesichtspunkten heute nicht der „Königsweg“ sein – diese Position wird heute politisch und wissenschaftlich weit mitgetragen. Entscheidend ist die Analyse des konkreten Einzelfalles. Umstritten ist – wiederum in allen Parteien des Sächsischen Landtages – die Frage, ob oder inwieweit Stadtwerken das Recht eingeräumt werden sollte, auch außerhalb ihrer Gemeinden wirtschaftlich tätig zu werden. Diskutiert wird weiter die Frage, ob oder inwieweit kommunale Pflichtaufgaben privatisierbar sind. Auch diese Diskussion geht quer durch die Parteien.

Bezüglich der *staatlichen Ebene* wendet sich die PDS gegen ein „Dahindümpeln“ der Funktionalreform und gegen die Ausklammerung des Parlaments. Die PDS fordert einen übergreifenden Reformansatz, der Entbürokratisierung, Verwaltungsvereinfachung, Verfahrensbeschleunigung und Erhöhung der Transparenz des Verwaltungshandelns bewirkt. Grundsätzlich wird das Ziel eines zweistufigen Verwaltungsaufbaus angestrebt. Die Aufgaben der Regierungspräsidien sowie der rund 300 Mittel- und Sonderbehörden sollen weitestgehend auf die kommunale Ebene verlagert werden. Dies setzt eine umfassende Aufgabenkritik voraus. Für Städte und Gemeinden werden weitere Gebietsreformen ausgeschlossen; für die Landkreise solle die Entscheidung über neue Fusionen frühestens im Jahre 2008 erfolgen.

Bereits im August 2000 brachte die PDS-Fraktion einen umfassenden Antrag „Grundsätze und Ziele der Verwaltungsreform/Funktionalreform“ in den Landtag ein²⁷⁵, der im Oktober

273 Eine Novellierung der Gemeindefinanzierung ist nach Auffassung der kommunalen Spitzenverbände seit langem herangereift, wird aber mit den Milliarden-Verlusten der Kommunen in Folge der Steuersenkungsgesetze der Bundesregierung noch dringlicher.

274 Diese gleichberechtigten Chancen sind allein schon deshalb nicht gegeben, weil kommunale Betriebe (sowohl Eigenbetriebe als auch solche mit kommunaler Mehrheitsbeteiligung) nicht GA-förderfähig sind.

275 Sächsischer Landtag, DS 3/2197, Antrag der PDS-Fraktion: Grundsätze und Zielsetzungen der Verwaltungsreform/Funktionalreform.

2000 zur Debatte stand²⁷⁶, jedoch von der CDU-Mehrheit abgelehnt wurde. Der Antrag geht von der Verantwortung des Parlaments und von einem ganzheitlichen Ansatz bei diesen Reformprozessen aus. Hierzu müsse ein Rahmengesetz (Vorschaltgesetz) erarbeitet werden, das der öffentlichen Diskussion zugänglich sein solle. Den übergreifende Ansatz sieht die PDS in der Entbürokratisierung, Verwaltungsvereinfachung, Verfahrensbeschleunigung und Erhöhung der Transparenz des Verwaltungshandelns mit dem Ziel einer Verbesserung des staatlichen und kommunalen Dienstleistungsangebots. Verbesserung der Verwaltungseffizienz (Wirtschaftlichkeit) sei als ein wichtiger Faktor eingeschlossen, dürfe aber den Gesamtprozess nicht dominieren. Im Ergebnis einer aufgabenkritischen Untersuchung sollen gemäß der Verfassung des Freistaates bisher staatliche Aufgaben – soweit möglich – auf die kommunale Ebene (Kreise und kreisfreie Städte) übertragen werden. Im Unterschied zur Regierung bevorzugt die PDS eher die Aufgabenübertragung auf die kommunale Ebene als deren Privatisierung. Grundsätzlich sei ein zweistufiger Verwaltungsaufbau anzustreben, was einschließt, die Regierungspräsidien aufzulösen und die Aufgaben der staatlichen Sonderbehörden neu zu strukturieren. Eine erneute Gemeindegebiets- oder Kreisgebietsreform wird – bezogen auf die laufende Wahlperiode – abgelehnt, aber für die Zukunft nicht ausgeschlossen. Weitere Regelungen des Antrags betreffen die Personal- und Verfahrenüberleitung, das Konnexitätsprinzip, die Privatisierung von bisher staatlichen Aufgaben („nur im Ausnahmefall“), die Modernisierung der Aufbau- und Ablauforganisation sowie die Vereinfachung von Standards und Normen. Personalabbau im Zuge von Verwaltungsreformmaßnahmen schließt die PDS nicht aus, ordnet dies aber der Aufgabekritik unter. Erst im Ergebnis von Aufgabekritik könne Einsicht darüber gewonnen werden, welches Personal benötigt werde. Dieser Ansatz ist diametral entgegengesetzt zu jenem der Staatsregierung, die die Verwaltungsreformprozesse weitgehend über eine Reduzierung von Stellenplänen steuert.

Gegenüber der SPD stimmt das Herangehen der PDS in zentralen Punkten überein: Beide gehen davon aus, dass das Parlament eine wichtige Rolle im Verwaltungsreformprozess spielen muss, was auch durch ein Rahmengesetz bzw. Vorschaltgesetz unterstrichen werden müsse. Beide verfolgen – die SPD mit vielleicht etwas zurückhaltender – die Zielstellung eines zweistufigen Verwaltungsaufbaus. Die SPD unterstrich ihr Herangehen dadurch, dass sie den Entwurf eines Gesetzes zur Modernisierung der Verwaltung in den Landtag einbrachte, das im Mai 2001 zur Debatte stand, neben der Ablehnung durch die CDU auch eine Ablehnung seitens der PDS erfuhr, weil er der PDS trotz einer Reihe übereinstimmender Punkte in vielerlei Hinsicht nicht qualifiziert genug erschien. Im Unterschied zur SPD lässt sich die PDS nicht auf die Ausarbeitung eines kompletten Gesetzentwurfes zur Verwaltungsreform ein, sondern stellt diese Anforderung an die Ministerialverwaltung. Entsprechend war ihr (durch die Mehrheit des Parlaments abgelehnter) Antrag vom November 2000 auch eine Aufforderung an die Staatsregierung, ein solches Rahmen-/Vorschaltgesetz zu erarbeiten.

Seitens der CDU-Fraktion wie auch der Ministerialverwaltung wird den Forderungen der PDS wie auch der SPD immer wieder entgegnet, dass ein Vorschaltgesetz nicht notwendig sei, weil dessen Regelungen zwangsläufig zu pauschal, zu allgemein ausfallen müssten, zu viele Fragen offen ließen und Ungereimtheiten hervorriefen. Beim SPD-Gesetzentwurf wurde dieser Vorwurf seitens der Regierung besonders detailliert erhoben²⁷⁷. In Einzelfragen wurde auch

276 Vgl. Protokoll der 22. Sitzung Sächsischer Landtag, 3. Wahlperiode, 12.10.2000, Tagesordnungspunkt 6.

277 So warf Staatsminister Hardrath bei der Debatte um den SPD-Gesetzentwurf zahlreiche konkrete Fragen auf, die mit dem SPD-Entwurf nicht beantwortet würden: Welche Funktion solle ein Landesverwaltungsamt

seitens der PDS betont, dass der SPD-Gesetzentwurf nicht das notwendige Reifestadium besitze. Den Vertretern der CDU und der Ministerialverwaltung geht es jedoch nicht um die Verbesserung der Reife von solchen Rahmen-Gesetzentwürfen, sondern darum zu demonstrieren, dass Rahmen- bzw. Vorschaltgesetze prinzipiell nicht der richtige Weg seien. Das Parlament solle erst eingeschaltet werden, wenn entsprechend detaillierte Vorlagen zu einzelnen Seiten der Reform durch die Ministerien vorliegen. An dieser Stelle ist der Vergleich zu Sachsen-Anhalt besonders interessant, wo der Reformprozess über Leitbild (Kabinettsbeschluss) und 3 Vorschaltgesetze bislang wirkungsvoll und insgesamt erfolgreich verlief – also ein Weg der Gesetzgebung, der schrittweise von der Regelung des Allgemeinen zur Regelung von Einzelfällen verlief. Man könnte sagen, dass dies ein typischer Weg von *Politikformulierung* ist, während die Arbeit an einzelnen Pilotprojekten und Reformbausteinen eher ein typischer Arbeitsprozess der Verwaltung ist. Es geht aber nicht um unterschiedliche Arbeitsweisen, sondern um unterschiedliche politische Orientierungen: Während CDU und Ministerialverwaltung die Politik, die Öffentlichkeit und insbesondere das Parlament nicht *von Anfang an* und *umfassend* in die Erarbeitung von Verwaltungsreform-Vorhaben einbeziehen wollen, verlangen PDS und SPD ein anderes Herangehen. Das ist gegenwärtig der Kern der Auseinandersetzung. Die Debatte hat noch nicht die Stufe der Auseinandersetzung über konkrete, einzelne Reformvorhaben erreicht, weil die Staatsregierung noch keine elaborierten Reformvorschläge in der Öffentlichkeit dargelegt hat. Der dann im Februar 2002 vorgelegte Gesetzentwurf (DS 3/4403) wurde von der PDS grundlegend und detailliert kritisiert. Die Hauptkritik richtet sich darauf, dass eine Kommunalisierung von Aufgaben nur bei drei Einzelfällen vorgesehen ist und dies auch noch weit hinausgeschoben wird. Hingegen werden (in 27 Fällen) Aufgabenbündelungen bei den Regierungspräsidien und anderen Mittelbehörden sowie (in 9 Fällen) Privatisierungen vorgesehen. Prinzipiell wendet sich die PDS aus ihrem Regionalisierungsverständnis heraus gegen den Wegfall der 5 Regionalen Planungsstellen und deren Einbindung in die Regierungspräsidien.

Was die bisher von der Regierung dargelegten Vorstellungen über eine Reform der Landesverwaltung betrifft, ist seitens der PDS nicht mit Pauschalkritik, sondern mit einem sachkundigen und differenzierten Herangehen zu rechnen.²⁷⁸ Auch beim o.g. Gesetzentwurf der Regierung vom Februar sah die PDS trotz scharfer Kritik am Gesamttext zustimmungswürdige Punkte, beispielweise beim Umbau der Bergverwaltung oder des Landesarchivs. Was aber das grundsätzliche Herangehen wie auch grundsätzliche Orientierungen betrifft – bestimmende Rolle des Parlaments; Ziel der Zweistufigkeit; Priorität der Kommunalisierung vor Privatisierung von Aufgaben; Steuerung nicht über Haushaltspolitik und Personalreduzierung, sondern über Aufgabenkritik; erneute Gemeinde- und Kreisgebietsreformen nicht als Bedingung für Funktionalreform stellen, sondern erst im Verlaufe des Reformprozesses prüfen – steht die PDS klar in Opposition zur gegenwärtigen sächsischen Regierungspolitik.

konkret übernehmen? Wohin sollten die Aufgaben, die bisher bei den Mittelbehörden angelegt sind, verlagert werden? Wie sollen die Ministerien von Verwaltungsentscheidungen entlastet werden, wenn doch alle 22 Landkreise bestehen bleiben sollen? Welches Kosten-Nutzen-Verhältnis entsteht durch die Reformprozesse? Wie soll die Aufgabenübertragung auf die kommunale Ebene erfolgen (Aufgabe per Weisung? Als staatliche Aufgaben?)? Welche Position zu Privatisierungen (per Beleihungsgesetz?)? Kann der Abwasserbereich privatisiert werden?

278 So der Abgeordnete der PDS-Fraktion im Sächsischen Landtag „Und ich sage hier klipp und klar, es gibt mindestens 40 oder 50% Deckungsgleichheit in Ihrem und in unserem Herangehen“

4.4 Sachsen-Anhaltinische PDS im Politikprozess der Verwaltungsreform

In keinem der neuen Bundesländer – wenn man von der neu gebildeten rot-roten Koalition in Berlin als Sonderfall einmal absieht – hat sich die PDS so intensiv und innovativ mit Fragen des Verwaltungsreformprozesses befasst wie in Sachsen-Anhalt. Die Tolerierungsfunktion hatte eine Wirkung, die sich von Oppositions- wie auch von Regierungsfunktionen unterscheidet: Die PDS musste Mitverantwortung übernehmen, konnte nicht auf Bewahrungspositionen, also in einer Haltung der Verteidigung des Status Quo bei den Verwaltungsstrukturen, stehen bleiben. Sie war aber auch noch nicht in Regierungsverantwortung, stellte keine Minister, war nicht direkt mit der Ministerialverwaltung verquickt und konnte deshalb unbefangener, objektiver als aus einer Regierungsfunktion heraus die bestehenden Strukturen der Ministerialverwaltung in Frage stellen. Die PDS wurde durch die Reforminitiativen des Innenministeriums und des Kabinetts Ende 1999/Anfang 2000 gefordert, schnell eigene Positionen auszuarbeiten. Aus ihrem bisherigen Selbstverständnis zur Verwaltungsreform wie auch aus ihrem Selbstverständnis als Tolerierungspartnerin schied eine pure Oppositionshaltung zu den von der Regierung ergriffenen Reforminitiativen aus. Statt dessen mussten und konnten eigene Positionen geltend gemacht werden. Diese Herausforderung hat die PDS im weiteren umfangreich und kreativ genutzt.

Im Januar 2000, kurz nachdem die „Leitlinien“ des Innenministeriums herausgekommen waren, legten Fraktion und Landesvorstand auf einer Klausurtagung fest, die Arbeitsgruppe „Verwaltungsreform“ zu bilden. Vorausgegangen waren mehrjährige konzeptionelle Diskussionen zur Verwaltungsreform, insbesondere zum Verhältnis von Mittelinstanzen und kommunaler Ebene sowie die Erarbeitung von „kommunalpolitischen Leitlinien“. Die hierbei erarbeitete konzeptionelle Grundidee lag darin, die Handlungskompetenz der Kommunen zu erweitern und die Verwaltungsebenen zu reduzieren. Es war (und ist) eher ein demokratietheoretischer Ansatz²⁷⁹, mit dem die PDS Sachsen-Anhalts an die Erarbeitung von Positionen zur Verwaltungsreform herangeht, weniger ein Ansatz, der sich auf die Schulen des Public-Management gründete. Hierbei geht es um Akzente des Herangehens – einen Widerspruch zwischen beiden Varianten gibt es nicht. Die AG Verwaltungsreform, die aus Mitgliedern der Landtagsfraktion, des Landesvorstandes, des kommunalpolitischen Forums und kommunalen Mandatsträgern zusammengesetzt wurde, leistete im folgenden den wesentlichen konzeptionellen und operativ-praktischen Beitrag für die Handlungsfähigkeit der PDS im Verwaltungsreformprozess. Seit dem Erscheinen der Leitlinien des Innenministeriums und des „Leitbildes“ der Landesregierung war die PDS gefordert, in kürzester Zeit fundierte eigene Positionen zum Gesamtkomplex der Verwaltungsreform zu entwickeln. Dies war nur möglich, weil sich zum einen die PDS bereits über Jahre hinweg mit diesem Thema befasst (allerdings vorwiegend auf der kommunalen Ebene) und zum anderen durch ihre Tolerierungsfunktion ein „gestaltendes“ Politikverständnis entwickelt hatte. Nicht unerwähnt bleiben soll die hohe Arbeitsintensität, mit der sich die AG der umfangreichen und komplexen Thematik der Verwaltungsreform näherte und dies in zahlreichen Veranstaltungen an der Basis²⁸⁰ der Partei zu vermitteln suchte.

279 Als Stichworte seien genannt: Subsidiarität; kommunale Selbstverwaltung; Bürgernähe; Entbürokratisierung.

280 In zahlreichen Veranstaltungen an der PDS-Basis Sachsen-Anhalts wurden die PDS-Positionen zur Verwaltungsreform diskutiert und weitgehende Übereinstimmungen erreicht.

In den vergangenen zwei Jahren nahm die PDS in wesentlichen Punkten Einfluss auf die Richtung des Verwaltungsreformprozesses. Hier sollen folgende Punkte genannt werden:

A) Platzierung einer Funktionalreform in das Reformpaket

Zu Beginn der Tätigkeit der AG stand die kritische Bewertung der Orientierungen des Innenministeriums, die einseitig auf die Vergrößerung kommunaler Struktureinheiten (vor allem der kleinen Gemeinden, in bestimmten Maße auch der Kreise) ausgerichtet waren, während auf der Ebene der Mittelinstanzen die Regierungspräsidien im wesentlichen zu einem Landesverwaltungsamt verschmolzen werden sollten. Die PDS hingegen ging davon aus, die Funktionen der Verwaltung in die Ebene zu delegieren, die diese Aufgabe erfüllen kann und dabei so nah wie möglich am Bürger ist.²⁸¹ Aus dieser Position ergab sich die leitende Frage danach, welche Aufgaben von der staatlichen auf die kreisliche und von da auf die gemeindliche Ebene übertragen werden können – mithin die Aufgabenstellung einer Funktionalreform als erstes und vorrangiges Anliegen von Verwaltungsreformprozessen. Dieser Akzent war deutlich anders als jener der Landesregierung und auch als jener der SPD-Fraktion. Während Innenministerium und SPD eher davon ausgingen, dass eine kommunale Gebietsreform und gleichzeitig, aber relativ unabhängig voneinander auch ein Modernisierungsprozess der Landesverwaltung notwendig seien, brachte die PDS den Gedanken ein, dass eine kommunale Gebietsreform nur Sinn macht, wenn es einen Kompetenzzuwachs auf der kommunalen Ebene gibt, wenn also eine Funktionalreformprozess vorangebracht werde. Diese Orientierung setzte sich dann im Laufe der Zeit als politikbestimmend durch, zumal dies seit längerem auch die Auffassung der kommunalen Spitzenverbände war.²⁸² Für die kommunale Ebene lassen sich neue Gebietsreformen ohnehin nur unter zwei Bedingungen legitimieren: erstens, unter der Voraussetzung, dass die Ministerial- bzw. Landesverwaltung selbst tiefgreifende Reformanstrengungen macht; zweitens, wenn in völlig neuer Qualität Aufgaben von der staatlichen auf die kommunale Ebene übertragen werden sollen. Dies war unter den maßgebenden Reformern innerhalb der PDS ebenso klar geworden wie umgekehrt, dass man an eine Neustrukturierung der Gemeindeebene heran musste, wenn die Regierungspräsidien aufgelöst, die Mittelstufe der Verwaltungen insgesamt erheblich reduziert und eine zweistufige Verwaltung aufgebaut werden sollte. Bei einer zweistufigen Verwaltung musste die kommunale Ebene stärker als bisher werden.

Welche Aufgaben von der staatlichen auf die kommunale Ebene übertragen werden, ist mittlerweile durch die von SPD und PDS im Januar 2002 ins Parlament eingebrachte „Entscheidung“ detailliert deutlich geworden²⁸³; im Prozess der konkreten Umsetzung über die Jahre 2002 bis 2004/2005 bedarf es jedoch umfangreicher Arbeit und Abstimmungen. Man könnte sagen, dass die „Marschrouten“ für die weiteren Prozesse insgesamt durch das Parlament verbindlich festgelegt wurde, dass jedoch der „eigentliche“ Reformprozess erst mit dem Beginn

281 Vgl. 2. Tagung des 6. Landesparteitages der PDS, Landesverband Sachsen-Anhalt, Beschlüsse. Magdeburg, Oktober 2000, S. 14.

282 Die kommunalen Spitzenverbände erhielten mit ihren langjährigen Forderungen nach einer Landesverwaltungs- und Funktionalreform im Grunde durch das verwaltungsreformerische Engagement der PDS neuen Auftrieb. Auch die Kritik der Spitzenverbände daran, dass im Leitbild der Landesregierung kaum die Ideen der Selbstverwaltung und der Bürgernähe elaboriert worden sind, wurde durch das Herangehen der PDS unterstützt.

283 Im einzelnen ist dies hier nicht darlegbar, es sei nochmals verwiesen auf die Landtags-Drucksache 3/5222, die durch die Parlamentsmehrheit von SPD und PDS gegen die CDU im Januar 2002 beschlossen wurde.

der neuen Wahlperiode erfolgt. Seitens des Landkreistages und des Städte- und Gemeindebundes werden die Aufgabenübertragungen von der staatlichen auf die kommunale Ebene unterstützt; im konkreten gibt es auch hier noch umfangreichen Abstimmungsbedarf, darunter auch zwischen den beiden Verbänden selbst. Eine übereinstimmende Position der kommunalen Spitzenverbände (wie auch der PDS, in bestimmten Maße auch der SPD) besteht darin, Aufgabenübertragungen auf die kommunale Ebene nach Möglichkeit nicht nur als „Delegation“, sondern als Übertragung in den „eigenen Wirkungskreis“ anzustreben.

B) Platzierung des Parlaments als politischer Steuerungsinstanz

Die PDS orientierte von Anfang an darauf, dass der Gesetzgeber eine Schlüsselrolle im Reformprozess einnehmen soll. Hauptsächlich wurde dies über die bereits im Abschnitt 4.2 genannten Vorschaltgesetze realisiert. Die Vorstellungen der SPD wie auch des Innenministeriums waren hingegen anfangs davon geprägt, dass der Reformprozess wesentlich über die Ministerialbürokratie selbst gesteuert wird. Dies ist an sich nicht verwunderlich, gehen doch auch in anderen Bundesländern – so in Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern und Sachsen – die Regierungen davon aus, dass Verwaltungsoptimierungs- bzw. Verwaltungsreformprozesse maßgeblich über die Ministerien selbst gesteuert werden. Andererseits ist die Erfahrung nicht neu, dass Verwaltungsreformaktivitäten auf diese Weise stark begrenzt bleiben müssen. Die Verwaltung kann sich nur selbst reformieren, wenn es eine starke *externe* Steuerungsinstanz gibt. Diese kann und sollte – das ist der Idealfall – das Parlament sein.²⁸⁴ Das schließt nicht aus, dass auch in der Ministerialverwaltung professionelle operative Steuerungsinstanzen bestehen; sie sind sogar unumgänglich. Die strategischen Grundlinien der Reform und die Kontrolle ihrer Umsetzung, die Leitorientierungen sollten jedoch durch das Parlament realisiert werden. In der Regel können weder die Innenministerien²⁸⁵, noch die Finanzministerien²⁸⁶, die Staatskanzleien²⁸⁷ oder andere Ministerialbereiche, deren eigenständige Reformbeiträge von großer Bedeutung sind, aus sich heraus die Kraft aufbringen, die Staatsverwaltung tiefgreifend zu reformieren. Auch in Sachsen-Anhalt blieb die Aufgabenkritik in der Praxis – solange sie innerhalb der ministeriellen Ressorts verblieb – überwiegend so angelegt, dass grundsätzlichen Strukturen und Aufgaben der Ministerialverwaltung sowie der Mittelbehörden nicht in Frage gestellt wurden.²⁸⁸ Zu stark sind hierfür die Interessenkollisionen. Notwendig ist vielmehr zum einen, dass sich die Regierungschef selbst an die Spitze des Reformprozesses stellen und zum anderen, dass das Parlament oder eine andere starke externe Steuerungsinstanz unter Einschluss von Vertretern des Parlaments die Hauptprozesse der Reform leiten.

284 In Berlin setzt statt dessen die vormalig agierende SPD-CDU-Koalition einen „Generalmanager“ ein, was ebenfalls einer externen Steuerung des Reformprozesses entsprach, jedoch den unübersehbaren Makel hatte, dass das Abgeordnetenhaus (trotz Verwaltungsreformausschuss) nicht hinreichend einbezogen wurde.

285 In Sachsen-Anhalt oder Sachsen spielen z.B. die Innenministerien mit ihren Stabsstellen Verwaltungsreform eine wichtige professionelle Rolle im Reformprozess.

286 In Mecklenburg-Vorpommern ist das Finanzministerium (neben dem Innenministerium) orientierend und koordinierend bei der Realisierung von Pilotprojekten zur Verwaltungsreform tätig. Auch in Brandenburg spielt das Finanzministerium im Reformprozess insofern eine wichtige Rolle, dass über die Haushalts- und Stellenplanung wesentlich Reformziele definiert werden. Hierin liegt aber auch die Problematik dieser Steuerung, wenn sie nicht durch andere Steuerungsinstanzen dominiert wird.

287 In Brandenburg soll die bislang bei der Staatskanzlei angesiedelte „Projektgruppe“ Verwaltungsreform durch eine „Stabsstelle“ ersetzt und damit institutionell erheblich gestärkt werden.

288 Als positive Ausnahme hierfür wird oft das Umweltressort genannt.

Dass dies in Sachsen-Anhalt gelang, ist wesentlich auf das Wirken der PDS zurückzuführen. Ein einheitliches Steuerungszentrum gibt es auch hier nicht. Von Bedeutung sind mehrere Steuerungsinstanzen, so der „Zeitweiligen Ausschusses zur Funktional- und Verwaltungsreform/kommunale Gebietsreform“ einschließlich der Einbeziehung von kommunalen Spitzenverbänden und anderen Interessengruppen in die Meinungsbildung, die Arbeitsgruppen von SPD und PDS und deren Kooperation in der Arbeitsgruppe Funktionalreform (beim Ministerpräsidenten), die 5+5-Gespräche zwischen Spitzenvertretern der Tolerierungspartner SPD und PDS, die Stabsstellen (für die staatlichen und die kommunalen Reformprozesse) im Innenministerium, informelle „Kaminrunden“²⁸⁹ auf der Ministerebene u.a.m. Der wesentlichen Einfluss auf die Grundorientierungen des Reformprozesses geht jedoch von der parlamentarischen Kooperation zwischen SPD und PDS aus (im Rahmen des zeitweiligen Ausschusses und der SPD-PDS-Arbeitsgruppe). Hier „landeten“ z.B. sämtliche Reformvorschläge aus den Ministerien, die im Ergebnis von Aufgabenkritik mit der Zielsetzung von Aufgabenübertragungen entstanden waren, wurden bewertet und nicht selten zur erneuten Bearbeitung an die Ministerien zurückgegeben. Das zweite Vorschaltgesetz – um ein anderes Beispiel zu nennen – wurde wesentlich im Landtag erarbeitet, nicht in der Regierung. Der „Zeitweilige Ausschuss“ des Parlaments, aber auch die SPD- und PDS-Arbeitsgruppen, leisten Aufgaben, die normalerweise die Regierung leisten sollten. Sie haben durch ihre Arbeit das Leitbild der Regierung wesentlich weiterentwickelt und haben den entscheidenden Anteil am Gesamtprozess der Steuerung der Verwaltungsreform. Dies ist einerseits gut, weil damit das Parlament in seiner Verantwortung gehoben wird und Steuerungsprozesse für Veränderungen der Ministerialverwaltung überhaupt erst möglich werden, andererseits drückt dies auch ein Steuerungsdefizit seitens der Regierung aus, das ausgefüllt werden muss, weil Abgeordnete des Parlaments nicht über jene Logistik verfügen können, die die Steuerung eines derart umfassenden Prozesses, wie sie die Verwaltungs- und Funktionalreform erfordern, verfügen können.

Von Akteuren außerhalb des Parlaments und insbesondere aus der kommunalen Ebene wird mitunter eine mangelnde Einbeziehung in diese Strategieentscheidungen beklagt, mitunter auch Sorge gegenüber „Schnellschüssen“, die nicht ausreichend abgeklärt und diskutiert worden wären. SPD und PDS stehen vor dem Problem, eigene Vorstellungen einbringen zu *müssen*; andererseits wird jede dieser Vorstellungen – auch wenn sie zunächst „Entwurfcharakter“ haben – im gesellschaftspolitischen Umfeld kritisch beobachtet. Das trifft natürlich dann besonders zu, wenn *konkrete* Vorstellungen über Veränderungen von Landesverwaltungs-, Kreis- oder Gemeindestrukturen vorgetragen werden, wie dies aus der PDS im Hinblick auf neue Überlegungen zu den Kreisstrukturen zu Tage trat, die mit dem Landkreistag zuvor nicht diskutiert waren.

Auf der Ebene der Ministerialverwaltung werden Angelegenheiten der Verwaltungsreform im Innenministeriums in Absprache mit der Staatskanzlei bearbeitet. Sie sind aber auch zunehmend Sache des gesamten Kabinetts und des Ministerpräsidenten. Für Angelegenheiten der Kommunalreform besteht im Innenministerium eine „Stabsstelle Kommunalreform“ als zentrale Koordinierungsstelle.

289 Die „Kaminrunde“ ist eine informelle Abstimmungsrunde auf hoher und höchster Ebene der Ministerien, die u.a. als eine Art „Filter“, „Korrektiv“ und „Koordinator“ von Verwaltungsreformprozessen dient, besonders, wenn diese die Zuständigkeit verschiedener Ministerien berühren.

C) Erarbeiten und Einbringen eigenständiger Reformvorstellungen

Die PDS-Arbeitsgruppe beschränkte sich nicht auf die Formulierung von Grundsatzpositionen und auf die Aneignung von Vorstellungen, die aus der Ministerialverwaltung kamen, sondern arbeitete in allen wesentlichen Fragen des Reformprozesses eigenständige Positionen aus: nicht mit einem einzigen Dokument, sondern schrittweise und anhaltend; nicht als unverrückbare Positionen, sondern lernfähig, entwicklungsfähig, verhandlungsfähig. Die PDS konnte nicht bei der Position stehen bleiben, dass eine Funktionalreform – so, wie dies die kommunalen Spitzenverbände seit langem gefordert hatten – Bedingung für kommunale Gebietsreformen sein müsse. Da in der Realität die Umstrukturierungsprozesse der Gemeinden und Verwaltungsgemeinschaften bereits im Jahre 2000 entsprechend des Leitbildes der Landesregierung voll in Gang kamen, musste die PDS auch eine eigenständige Position zu den Reformen auf der kommunalen Ebene erarbeiten und diese in den Zusammenhang zur Verwaltungsreform auf der staatlichen Ebene sowie der Funktionalreform stellen. Mit den „Arbeitsthesen“ und mit dem „Antrag“²⁹⁰ waren bis Oktober 2000 solche Positionen erarbeitet wie die Orientierung auf einen zweistufigen Verwaltungsaufbau im Land, auf ein „schlankes“ Landesverwaltungsamt. Nicht die Spektren staatlicher und kommunaler Daseinsvorsorge dürften vorrangig zur Disposition stehen, sondern die Verwaltungsabläufe. Bei den Landkreisen wurde eine größere Maßstabsvergrößerung angestrebt als dies das Leitbild der Landesregierung vorsah. Die PDS-Position zu den Kreisen zielte auf die territoriale Übereinstimmung mit den Planungsregionen (nicht mehr als zwei Kreise in einer Planungsregion)²⁹¹ und damit auf räumliche Korrespondenz zur regionalen Wirtschaftsentwicklung, während das Leitbild formal eine Mindestgröße von 150.000 Einwohner definierte, somit recht zurückhaltend an die Frage von Kreisfusionen heranging (und damit indirekt auch die Existenzberechtigung von Mittelbehörden fortschrieb). Auf gemeindlicher Ebene brachte die PDS drei Formen kommunaler Zusammenarbeit in die Diskussion, die gleichberechtigt nach freiwilliger Wahl nebeneinander koexistieren sollten: klassische Verwaltungsgemeinschaft (wie bisher), Einheitsgemeinde, qualifizierte Verwaltungsgemeinschaft (mit dem vorgeschlagenen und später im 3. Vorschaltgesetz durchgesetzten Begriff „Verwaltungsverband“) und Einheitsgemeinde. Weiterhin entwickelte die PDS Gedanken zur Qualifizierung der Ortschaftsverfassungen, zur Stadt-Umland-Problematik²⁹² und zum Freiwilligkeitsprinzip.

In den Gesetzesformulierungsprozess der drei Vorschaltgesetze des Jahres 2001 flossen nicht wenige Gedanken der PDS ein. Zu den wichtigsten Leistungen der PDS gehörte es hierbei, dass die Zweistufigkeit der Verwaltung im zweiten Vorschaltgesetz festgeschrieben wurde. Bis zu dieser Konsequenz waren weder das Leitbild der Landesregierung noch die Positionen

290 Arbeitsthesen der PDS zur Verwaltungs- und Gebietsreform in Sachsen-Anhalt; Antrag zur Funktional-, Verwaltungs- und kommunalen Strukturreform, beides in: 2. Tagung des 6. Landesparteitages der PDS, Landesverband Sachsen-Anhalt, Magdeburg, Oktober 2000.

291 Die ursprüngliche Vorstellung, die Kreise bis auf eine Größe der Planungsregionen auszudehnen, könnte zweifellos das Attribut der Zukunftsfähigkeit erhalten, andererseits würde damit der Selbstverwaltungscharakter der Kreisebene verloren gehen. Vor allem war eine solche weitreichende Vorstellung politisch nicht durchsetzbar.

292 Zu den Stadt-Umland-Beziehungen, auf die hier nicht näher eingegangen werden kann, wurde im Jahre 2001 durch die Stabsstelle Kommunal- und Verwaltungsreform im Innenministerium ein Gutachten vergeben. Vgl. Arbeitsgemeinschaft Prof. Dr. Gerd Turowski/Dr. Stefan Greiving: Untersuchung der Verflechtungsbeziehungen zwischen den kreisfreien Städten Magdeburg, Halle und Dessau und deren Umlandgemeinden, Dortmund, 30.11.2001. Aus dem Gutachten ergeben sich konkrete Empfehlungen für die Entwicklung von Kooperationsbeziehungen wie auch für Eingemeindungen.

innerhalb der SPD gelangt. So sehr zunächst (Ende 1999) das Innenministerium Initiator der „Verwaltungsreformwelle“ war, wollte es doch den Schritt zu einer zweistufigen Verwaltung im Grunde nicht gehen, war zudem ursprünglich eher auf die Reformierung des Kommunalbereiches als des Bereiches der Landesverwaltung orientiert. Mit dem im 2. Vorschaltgesetz festgehaltenen Subsidiaritätsprinzip wurden jedoch die Weichen gestellt, das neue Landesverwaltungsamt nicht als einfache „Bündelung“ oder gar als „Ersatz“ der wegfallenden Regierungspräsidien und der sonstigen Mittelbehörden zu entwickeln, sondern im Grundsatz als schlankes Amt für diejenigen Aufgaben, die nicht kommunalisiert werden können. Sichtbarer Ausdruck dafür ist die Festlegung im 2. Vorschaltgesetz, nicht mehr – wie im „Leitbild“ – alle drei Standorte der bisherigen Regierungspräsidien als Standorte des Landesverwaltungsamtes vorzusehen (Halle als Sitz, Magdeburg und Dessau als Außenstellen), sondern Halle als Sitz und Dessau als Außenstelle zu konzipieren.

Seitens des Innenministeriums wurde die Frage der Festlegung auf den Begriff der „Zweistufigkeit“ als weniger praxisrelevant eingestuft. Ein grundsätzlicher Unterschied zu den bisherigen Regierungspositionen, dass es um eine Modernisierung der Mittelinstanz einschließlich der Auflösung der Regierungspräsidien gehe, wurde nicht gesehen. In beiden Fällen gehe es um die konkrete Abwägung, welche Aufgaben der Mittelinstanz denn neu gebündelt und/oder auf die kommunale (kreisliche) Ebene übertragen werden könnten. Anders als beispielweise in Brandenburg gab es dabei in Sachsen-Anhalt relativ weniger *Verwaltungsaufgaben* und keine eigenen Ämter, die direkt auf der ministeriellen Ebene angesiedelt waren. Es gibt aber auch kaum Aufgaben – wenn man von den unteren Wasserbehörden und Teilen der unteren Natur- und Baubehörden absieht – die auf der kommunalen (kreislichen) Ebene angesiedelt sind. Bei der Polizei, bei der Schulverwaltung und der Katasterverwaltung wurde eine zweistufige Verwaltung eingeführt. Ansonsten wurde in Sachsen-Anhalt im Raum zwischen Ministerial- und Kreisebene eine breite Ebene von Mittelbehörden aufgebaut. Die meisten Verwaltungen blieben dreistufig. Das Nebeneinander von zwei- und dreistufigen Verwaltungen ist an sich schon problematisch. Weder Mitte der 90er Jahre noch bei der Regierungsbildung 1998 wurde jedoch eine umfassendere Funktionalreform angestrebt, wie sie beispielweise die kommunalen Spitzenverbände forderten. Deshalb ist es jedoch ein prinzipieller Unterschied, ob die heute geplanten Reformschritte unter der Leitidee der Beibehaltung einer dreistufigen Verwaltung oder jener des Übergangs zur Zweistufigkeit betrieben werden. Bei den kommunalen Spitzenverbänden wurde denn auch zurecht die Formulierung der Zweistufigkeit eher als eine Grundsatzentscheidung wahrgenommen und begrüßt. Der Landkreistag geht in seinen Vorstellungen sogar so weit, auch Fachaufsicht und Widerspruchsstellen weitgehend auf die kreisliche Ebene zu verlagern.

Im Unterschied zu diesem funktionalreformerischen Herangehen wurde seitens der CDU-Opposition – ähnlich zu den Positionen der CDU Thüringens – immer eine Position präferiert, das Landesverwaltungsamt als starke Institution mit Bündelungsfunktion für die Kreise einzurichten. Auch in Sachsen ist die CDU eher gegen eine drastische Reduzierung der Mittelinstanzen und insbesondere der Regierungspräsidien. Es wäre jedoch zu einfach und letztlich falsch, der CDU daraus eine Verweigerungsposition gegenüber Reformen vorzuhalten. In jenen ostdeutschen Ländern, in denen regionale Mittelinstanzen institutionalisiert sind (Sachsen, Sachsen-Anhalt, Thüringen), überwiegt die Neigung der CDU zu einer auf die Binnenorganisation der Landesverwaltung reduzierten Reformposition, die Abneigung gegenüber echter Kommunalisierung und die Befürwortung einer starken Mittelinstanz. Die Sachsen-Anhaltinische CDU positionierte sich kurz nach Erscheinen der „Leitlinien“ des Innenminis-

teriums für ein Festhalten am dreistufigen Verwaltungsaufbau mit Bündelung auf der Mittel-ebene.²⁹³ Tatsächlich könnte eine starke Mittelinstanz ihre Berechtigung haben kann, wenn die Kreis- und die Gemeindeebene der Verwaltung relativ kleinteilig und leistungsschwach belassen blieben. Hier bleiben aber die CDU-Positionen in Sachsen-Anhalt widersprüchlicher und inkonsistenter als in Sachsen: Die kommunale Ebene solle einerseits nicht schwächer, sondern stärker werden, die staatlichen Mittelinstanzen sollten dies andererseits aber auch. Man verweist einerseits auf den reformerischen Nachholbedarf der staatlichen Verwaltung, an den hierfür entscheidenden Schritt – die drastische Reduzierung der Mittelinstanzen und vor allem die Abschaffung der Regierungspräsidien – will man andererseits aber nicht heran. Man wendet sich einerseits gegen eine Gemeinde- und gegen eine Kreisgebietsreform, wolle andererseits aber die Positionen der kommunalen Ebene stärken. Man kritisiert die „Untätigkeit“ der Landesregierung und der sie tragenden Parteien bezüglich Verwaltungsreform, lehnt aber gleichzeitig alle eingebrachten Vorschaltgesetze wie auch den „Entschließungsantrag“ mit seinen weitreichendem Reformansatz ab. Die Landesregierung, SPD und PDS leiten einen umfassenden Verwaltungsreformprozess auf allen Ebenen ein, und die CDU teilt mit, dass die „gleichzeitige Vollziehung einer Funktional- und Verwaltungsreform mit einer kommunalen Gebietsreform nicht durchführbar“ ist.²⁹⁴ In den Positionen der CDU Sachsen-Anhalts zur Verwaltungsreform ist kein schlüssiges Konzept erkennbar; zu offenkundig sind Lavieren und Populismus, zu sehr das Schwanken zwischen dem Wunsch, einerseits SPD und PDS in ihrem Reformwillen zu überholen, andererseits alles beim alten zu belassen. In Sachsen hingegen scheinen die Positionen der CDU klarer – man kann sie teilen oder nicht: Bewahrung des (strukturellen) Status Quo auf der kommunalen wie auf der staatlichen Ebene, schrittweise Reformen der Binnenorganisation auf beiden Ebenen, schrittweise Privatisierung und vorsichtige Kommunalisierung von öffentlichen Aufgaben bei Bewahrung einer starken Mittelinstanz. In Brandenburg – um noch ein anderes Beispiel anzuführen – vertrat die CDU in der Opposition (bis 1998) die Haltung, die kleinen Gemeinden müssten bestehen bleiben, nach ihrer Machtbeteiligung änderte sie ihre Position, und ihr Innenminister entwickelte das relativ einschneidende Konzept einer Gemeindegebietsreform, bei der nicht nur kleine Gemeinden unter 500 Einwohner zusammengeschlossen werden sollen, sondern auch zahllose Ämter (im engeren Verflechtungsraum; Mittelzentren; Grundzentren mit Teilfunktionen von Mittelzentren) zu Einheitsgemeinden umgewandelt werden sollen. Auf der staatlichen Ebene hat die mitregierende CDU Brandenburgs ebenfalls eine Reihe von Reforminitiativen ergriffen.²⁹⁵ Insgesamt sind somit die Positionen der CDU zur Verwaltungsreform in den ostdeutschen Ländern nicht einheitlich, sondern von den jeweiligen politischen Interessenlagen in den Ländern geprägt.

Auch bei der PDS (und wohl allen anderen Parteien) wird die jeweilige Position zur Verwaltungsreform von den spezifischen Interessenlagen in den Ländern beeinflusst, ist also nicht einheitlich. Allerdings ist bei der PDS eine übergreifende Linie erkennbar, die sich auf Subsidiarität und weitmögliche Kommunalisierung bezieht. In bezug auf die staatliche Ebene sind

293 Vgl. Eckpunkt der CDU-Landtagsfraktion für eine effektive Landesverwaltung. In: Information der CDU-Fraktion im Landtag von Sachsen-Anhalt, Magdeburg, 16.2.2000.

294 Antrag der CDU, Landtags-DS 3/5208 vom 09.01.2002.

295 Einen umfassender Überblick über die bereits laufenden bzw. abgeschlossenen Verwaltungsreformprojekte in Brandenburg wurde in der Kabinettsitzung am 18. Dezember 2001 vorgestellt. Gemeinsam mit der Universität Potsdam wurde am 7. Dezember 2001 ein Konzept zur Fortsetzung der Aufgabenkritik in der Landesverwaltung Brandenburg dargelegt.

demgegenüber die Positionen der PDS in den Ländern – mit Ausnahme Sachsen-Anhalts – noch weniger entwickelt als in bezug auf die kommunale Ebene.

In Sachsen-Anhalt behandelt die PDS die staatliche wie auch die kommunale Ebene in ihren Verwaltungsreformvorstellungen integrativ. Privatisierungen bisheriger staatlicher Aufgaben werden nicht ausgeschlossen. In der Prioritätenfolge geht die PDS jedoch zunächst von der Möglichkeit einer Kommunalisierung aus, bevor auch Privatisierungen geprüft werden. Im Regierungsentwurf des zweiten Vorschaltgesetzes war die Reihenfolge der Aufzählung zuerst anders, wurde jedoch auf Initiative der PDS umgekehrt.²⁹⁶ Im einzelnen bleibt hierbei in der Diskussion, welche Bereiche (auch kommunale) prinzipiell eher für eine Privatisierung in Frage kämen und welche nicht. Die PDS geht hier eher kritisch heran; ihre Positionen zielen auf die konkrete Prüfung des Einzelfalles. Tatsächlich sind Privatisierungen, die lediglich darauf abzielen, die formale Statistik der Haushaltsstellen „zu verbessern“, ansonsten aber keine Verbesserung an Dienstleistungen für die Bürger und keine Haushaltsersparnisse bringen, offenbar wenig sinnvoll.

Auch im dritten Vorschaltgesetz finden sich die „Spuren der PDS“. Der im März 2001 vorgelegte „Referentenentwurf“ erfüllte nach Auffassung der PDS, aber auch nach Auffassung der kommunalen Spitzenverbände, nicht die Anforderungen an einen qualifizierten Entwurf. Bemängelt wurde die faktische Abschaffung der politischen Selbständigkeit der Mitgliedsgemeinden in einer Verbandsgemeinde, Widersprüchliche Aussagen in bezug zum vorangegangenen ersten Vorschaltgesetz, die Schlechterstellung der Ortsteile bei einem Gemeindeverband im Verhältnis zur Einheitsgemeinde, unausgewogene Machtverteilungen zwischen Verbandsgemeinderat und Verbandsgemeindedirektor, unklare Aussagen über die finanzielle Ausstattung der Verbandsgemeinde und ihrer Mitgliedsgemeinden. Diese und andere Kritikpunkte am Gesetzentwurf wurden im Lande auch aus der kommunalen Ebene hervorgebracht. Sie wurden wesentlich bis zur Verabschiedung des Gesetzes im Oktober 2001 überwunden. Vor allem wurde die bisherige Vorstellung einer „fortentwickelten Verwaltungsgemeinschaft“ zu einem Konzept weiterentwickelt, das auf die Verbandsgemeinde abzielt.²⁹⁷

Die PDS hat bei der Mit-Steuerung des bisherigen Verwaltungsreformprozess nicht wenige Kompromisse eingehen müssen und eigene Lernprozesse vollzogen, so dass Positionen weiterentwickelt oder pragmatisch angepasst wurden. Das betrifft im Grunde alle Ebenen des Verwaltungsreformprozesses im Lande. Die SPD (ähnlich das Innenministerium) tendierte immer dazu, die Landkreise eher kleiner zu lassen, den kreislichen Fusionsprozess mäßiger

296 In § 6 Abs. 1 des zweiten Vorschaltgesetzes heißt es jetzt: „Aufgaben der oberen Landesbehörden sollen, soweit sie einer Koordinierung bzw. Bündelung bedürfen und nicht zu kommunalisieren oder privatisieren sind, auf das Landesverwaltungsamt übertragen werden.“

297 Der Landkreistag hatte schon seit Anfang/Mitte der 90er Jahre auch die Möglichkeit einer zweistufigen Gemeindeorganisation erörtert einschließlich der Übertragung weiterer gesetzlicher Aufgaben auf die kommunale Ebene. Der Städte- und Gemeindebund war gegenüber einem zweistufigen Gemeindekonzept eher skeptisch, forderte aber in einer Stellungnahme vom Mai 2000 die Fortentwicklung des Verwaltungsgemeinschaftsmodells. Dieser Gedanke wurde von SPD und PDS auch aufgenommen. Im Jahr 2001 öffnete sich der SGB auch für die Idee der Verbandsgemeinden. Die ursprünglich im Referentenentwurf enthaltene Idee, mit den Verbandsgemeinden auch neue *Gebietskörperschaften* zu schaffen, wurde vom SGB nicht kritisiert. Dass diese Idee dann im Laufe der weiteren Diskussion fallen gelassen wurde, kam jedoch faktisch dem Anliegen des SGB noch näher. Wichtig war im weiteren auch, dass die Rechte der Mitgliedergemeinden – so weit es mit diesem Modell geht – erhalten bleiben sollen. Insgesamt verlief die Diskussion um die Einführung einer „Verbandsgemeinde“ in Sachsen-Anhalt ähnlich konstruktiv wie auch in Brandenburg – dort jedoch wurde ein entsprechender Vorschlag der Enquetekommission nach der Einbeziehung der CDU in die Regierung ad acta gelegt.

anzugehen, bei den kleinen Gemeinden jedoch auf Fusionen mit Mindesteinwohnerzahlen von über 1.000 zu orientieren.²⁹⁸ Die PDS hingegen bevorzugte eher stärkere Fusionen auf der Kreisebene und neigt bei den kleinen Gemeinden dazu, auch Gemeinden unter 1.000 Einwohner zu belassen, wenn dies die konkrete Situation als sinnvoll erscheinen lässt. In diesen Diskussionen habe sich beide Seiten schrittweise auf einen Weg geeinigt, der nachvollziehbar ist. Was die PDS betrifft, so werden ihr sowohl beim Tolerierungspartner SPD als auch bei den kommunalen Spitzenverbänden in diesem Diskussionsprozess ein nachvollziehbares spezifisches Herangehen, Pragmatismus und Lösungskompetenz bescheinigt.

Das gilt bis hin zu den personalwirtschaftlichen Problemen einer Funktionalreform. Die PDS hatte lange gedrängt, hierzu rechtzeitig ein Lösungsmodell zu vereinbaren. Dabei ging sie – auch in Verarbeitung der Kritik der kommunalen Spitzenverbände an einer entsprechenden Regelung des 2. Vorschaltgesetzes²⁹⁹ – nicht mehr von der im Grundsatz zwar richtigen, in der Praxis jedoch stark vereinfachten Vorstellung aus, dass die Dinge schon klar genug durch den Satz „Das Personal folgt der Aufgabe“ beschrieben wären. Die PDS forderte einen differenzierteren Ansatz. Im Oktober 2001 wurde durch den Ministerpräsidenten ein entsprechender Vorschlag unterbreitet, der auf eine „Personalbörse“ von Land und Gemeinden hinausläuft, aus der die übertragenen Aufgaben personell zunächst zu besetzen sind, bevor hierfür Ausschreibungen auch nach außen hin geöffnet werden. Die Kreise müssen, wenn sie Aufgaben von der staatlichen Ebene übernehmen, bei der personellen Ausstattung – sofern sie das Personal hierfür nicht selbst zur Verfügung haben – zuerst auf diesen „Pool“ zurückgreifen. Wenn aus dem „Pool“ nicht alle Personen an die kommunale Ebene zu vermitteln sind, steht das Land in der Pflicht, Lösungen zu suchen. Wichtig war auch die Verpflichtung des Landes, Personalüberhangssituationen in der Landesverwaltung nicht zu Lasten der Kommunen zu konsolidieren. Die PDS drängte auch lange in die Richtung, die Gewerkschaften frühzeitig am Reformprozess zu beteiligen, so wie dies beispielweise in Brandenburg mit der „Rahmenvereinbarung“ im Jahre 1999 gelang. Dass nunmehr Ende 2001 bzw. Anfang 2002 zwischen Landesregierung und Gewerkschaften auch in Sachsen-Anhalt eine solche „Rahmenvereinbarung“ zur Verwaltungsmodernisierung verhandelt wird und in Aussicht stehen soll, ist in nicht geringem Maße dem Wirken der PDS mitgeschuldet.

Wen man nach einer „zentralen Achse“ der Auseinandersetzungen um die Verwaltungs- und Gebietsreformen in Sachsen-Anhalt sucht, sollte diese in der Frage gefunden werden, wie weit denn der Aufgabenverzicht der staatlichen Verwaltungsebene zugunsten der kommunalen Ebene gehen wird. Hierin spiegelt sich auch die zentrale Achse der Auseinandersetzungen und Diskussionen zwischen SPD und PDS. Die SPD-Positionen neigten in der bisherigen Diskussion stets zu einer verwaltungs- und staatzentrierten Sicht und fanden darin Übereinstimmung mit „ihren“ Ministerien – eine beinahe logische Konsequenz für Parteien an der Macht, gleich welcher Couleur.³⁰⁰ Die PDS-Positionen neigten hingegen in der bisherigen Diskussion eher zu Subsidiarität als Bestandteil ihres Demokratieverständnisses, leiteten dar-

298 Die ursprüngliche SPD-Position lag bei einer Mindestgröße von 1.200 Einwohnern.

299 Im § 7 des 2. Vorschaltgesetzes ist festgelegt: „(1) Mit Wirkung des Übergangs von Verwaltungsaufgaben auf kommunale Körperschaften sollen die Arbeitnehmer von der aufnehmenden Körperschaft übernommen werden. Das Nähere wird im Zusammenhang mit dem Gesetz nach § 3 Abs. 1 Satz 4 geregelt. (2) Für die von dem Übergang betroffenen Beamten gelten die Vorschriften der §§ 128 bis 133 des Beamtenrechtsrahmengesetzes.“

300 In diesem Punkt unterscheiden sich derzeit die regierenden oder mitregierenden Parteien in Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen oder Sachsen-Anhalt nur wenig.

aus funktionalreformerische und strukturelle Konsequenzen ab und fanden darin zahlreiche Übereinstimmungen mit den kommunalen Spitzenverbänden. Die gemeinsamen Schnittmengen zwischen diesen beiden Herangehensweisen erwiesen sich bisher als groß genug, um den Reformprozess insgesamt voranzubringen. Für beide Seiten wird an Bedeutung gewinnen, Erkenntnisse aus den New-Public-Management-Theorien in das Arsenal ihrer Verwaltungsreformkonzeptionen aufzunehmen. Insbesondere wenn es nicht mehr nur um die strukturellen Veränderungen und „Verschiebungen“ zwischen den Verwaltungsebenen, sondern um deren innere Ablaufprozesse, um die Art und Weise der internen Verwaltungssteuerung und des Ressourcenmanagements, um Wirkungsorientierung des Verwaltungshandelns und um Personalmotivation und Personalentwicklung geht, bieten Public-Management-Ansätze vielfältige Anregungen, die bislang noch wenig genutzt werden. Zuvor ist jedoch der „große Berg“ struktureller Reformvorhaben in den Beziehungen zwischen den Verwaltungsebenen abzutragen. Auch wenn der Orientierungshintergrund der sachsen-anhaltinischen PDS eher ein demokratiethoretischer³⁰¹ als ein modernisierungstheoretischer³⁰² ist, sind die praktischen Konsequenzen in vielem gleich: so die Abgabe von staatlichen Aufgaben in erheblichem Umfang und damit eine Verschlankung der staatlichen Strukturen, die Vergrößerung der kommunalen Struktureinheiten auf kreislicher und gemeindlicher Ebene. Die PDS Sachsen-Anhalts ist – was die Verwaltungsreformprozesse betrifft – zu einer wichtigen, wenn nicht sogar zur konsequentesten Modernisierungskraft im Lande geworden und gibt dem Modernisierungskurs ein spezifisches demokratisches Gepräge, wie wir es bislang aus keinem der anderen der deutschen Bundesländer kennen.

Der demokratiethoretische und Subsidiaritäts-Ansatz der sachsen-anhaltinischen PDS schließt ein, freie Verfügbarkeiten finanzieller Zuweisungen an die kommunale Ebene zu erweitern und Zweckbindungen zu reduzieren. So werden die Zuweisungen nach dem Investitionsfördergesetz ab 2002 als Bundesergänzungszuweisungen gezahlt und sind als solche nicht zweckgebunden. Prinzipiell begrüßt die PDS diese Umwandlung, warnt jedoch auch vor dem Hintergrund der schlechten Haushaltslage der Kommunen davor, dass die Kommunen hiervon praktisch kaum Gebrauch machen können. In die Richtung einer Reduzierung von Zweckbindungen geht auch der PDS-Vorschlag zur Einführung einer kommunalen „Sozialpauschale“.³⁰² Der Sinn dieses Vorschlags besteht darin, finanzielle Mittel, die das Land bisher jährlich den Kommunen über die verschiedensten „Fördertöpfe“ und unter Einschluss ausdifferenzierter bürokratischer Regelungen zur Verfügung stellte, nunmehr in Form einer über mehrere Jahre verlässlichen Pauschale zur eigenen Entscheidung überlassen. Inwieweit hierfür dennoch zentrale Standards zu setzen wären, wird innerhalb der PDS weiter diskutiert.

Im Zuge der Funktionalreform stellt sich mit der Übertragung von Aufgaben der staatlichen an die kommunale Ebene die Aufgabe der Weiterentwicklung des kommunalen Finanzausgleichs und von konkreten Regelungen für die Finanzierung bei Aufgabenübertragungen, die dem Konnexitätsprinzip entsprechen. Seitens der Kreise und Kommunen ist die Befürchtung latent, dass im Zuge der Funktionalreform die Finanzübertragungen nicht in adäquatem Maße den Aufgabenübertragungen folgen. Beide kommunalen Spitzenverbände protestierten an einem

301 Insofern gibt es Ähnlichkeiten mit den Verwaltungsreformansätzen in den skandinavischen Ländern. Für diese ist ein Zugang über Fragen der Demokratie des Staatsaufbaus, der kommunalen Autonomie etc. charakteristisch – im Unterschied etwa zu den angelsächsischen Ländern, deren Verwaltungsreformansätze mehr auf einer Einbeziehung von Marktelementen in die Staatsvorstellungen beruht.

302 Vgl. Birke Bull: Goldene Zügel sollen fallen. In: Neues Deutschland vom 17.11.2001.

Aktionstag im November 2001 gegen die Kürzungen der Kommunalfinanzierung im Jahre 2002, die vor allem den Investitionsbereich betrifft. In Sachsen-Anhalt ist dieser Einschnitt im Investitionsbereich vor allem deshalb besonders hart, weil bislang die Mittel aus dem Investitionsfördergesetz ca. zur Hälfte als „Investitionspauschale“ an die Kommunen weitergeleitet wurden (in anderen Ländern eher über Fachprogramme an die Kommunen ausgereicht). Diese IFG-Mittel werden ab 2002 vom Bund in einer neuen Form, und zwar als „Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen“ gezahlt. Diese Bundesergänzungszuweisungen unterliegen keiner engeren Zweckbindung und schaffen somit mehr Gestaltungsspielräume für die Länder.³⁰³ Das Land gibt dies nunmehr aber nur zu einem kleineren Teil an die Kommunen weiter, sondern stockt lediglich die „Investitionshilfe“ für die Kommunen auf. Da diese Investitionshilfe ebenfalls ohne Zweckbindung an die Kommunen geht – was an sich von großem Vorteil sein könnte, weil diese Mittel beliebig mit anderen Förderprogrammen kombiniert werden können – besteht zusätzlich die Gefahr, dass diese Mittel in den Verwaltungshaushalten (statt Vermögenshaushalten) landen, um auf diese Weise prekäre Finanzsituationen auszugleichen.

Die kommunale Ebene in Sachsen-Anhalt sieht in der Kürzung der Kommunalfinanzierung eine „Subventionierung des Landeshaushaltes“³⁰⁴ und lehnt dies ab. Als sachlich unzutreffend wird die Position der Regierung zurückgewiesen, dass die Kreise und Kommunen im Vergleich zu den anderen ostdeutschen Bundesländern mit einer höheren Finanzausstattung versehen werden. Ein solider Vergleich der finanziellen Leistungen der Länder für die Kommunen, der auch die jeweiligen Aufgabenunterschiede, Direktzuweisungen, Förderprogramme etc. berücksichtigt, liegt tatsächlich nicht vor.³⁰⁵ In Sachsen-Anhalt ist mit dem Zurückfahren der Kommunalfinanzierung für die Kreise und Kommunen eine Schmerzgrenze erreicht, an der partnerschaftliche Beziehungen mit der Landesebene in Frage gestellt werden. Dies hat zur Folge, dass auch die Zustimmung der kommunalen Spitzenverbände zu den kommunalen Reformvorhaben in Frage stehen könnte.

Die strategische Herausforderung, die sich in diesem Zusammenhang für die regierende SPD und die tolerierende PDS ergibt, besteht darin, das Verhältnis von Land und Kommunen unter verschiedenen Gesichtspunkten neu zu durchdenken. Einer dieser Gesichtspunkte besteht darin, soziale Gerechtigkeit in den Finanzverteilungen zwischen Land und Kommunen anhand der realen Bedingungen neu abzuwägen. Beide Parteien beanspruchen für sich, für soziale Gerechtigkeit einzutreten. Für die PDS ist dies sogar jene Leitorientierung, an der sie sich hauptsächlich messen lassen will. Soziale Gerechtigkeit betrifft aber auch die Verteilung der materiellen Ressourcen anhand der Aufgaben im Verhältnis von Land und Kommunen. Bislang gibt es keinen verbindlichen institutionellen Mechanismus der Verhandlungen zwischen Landes- und kommunaler Ebene über Verteilungsprobleme bei den Finanzen. Die Grundauffassungen von Land einerseits, Kreisen und Kommunen andererseits, sind aber entgegengesetzt: Beide Seiten gehen davon aus, dass die jeweils andere Seite finanziell übergewichtet sei. Die kommunale Finanzausstattung ist seit Jahren auch der zentrale Streitpunkt zwischen SPD und PDS bei den jährlichen Haushaltsdebatten, bei denen die PDS jeweils eine Reduzierung der kommunalen Finanzausstattung zu verhindern sucht. Seitens der SPD wird hingegen

303 Insgesamt gehen im Jahre 2002 3,37 Mrd. € Bundesergänzungszuweisungen aus dem Investitionsfördergesetz an die ostdeutschen Länder.

304 Vgl. Landkreise lehnen weitere Subventionierung des Landeshaushaltes ab. Resolution der 14. Landkreistagsversammlung des Landkreistages Sachsen-Anhalt, 27.09.2001, Aschersleben.

305 Insofern ist es wenig belangvoll, dass auch die Finanzministerien anderer ostdeutsche Bundesländer Statistiken vorlegen, nach denen jeweils die Kommunen in ihrem eigenen Land über eine überdurchschnittliche Finanzausstattungen verfügen.

auf die Verantwortung des Landes für einen Abbau der Schuldenlasten sowie auf eine vermeintlich überdurchschnittliche kommunale Finanzausstattung verwiesen. In diesem Sinne der PDS-Fraktionsgeschäftsführer: „Während die SPD eine stärker staatszentralisierte Sicht in die Finanzverhandlungen einbringt, orientiert die PDS mehr auf kommunale Selbstverwaltung.“³⁰⁶ Mit der Funktionalreform wird die Aufgabe entstehen, die gesetzliche Grundlage der Kommunalfinanzierung (Finanzausgleichsgesetz) weiterzuentwickeln und einen verlässlichen Rahmen für die Kommunalfinanzierung entsprechend der neuen Aufgaben zu finden. In der durch SPD und PDS im Januar 2002 in den Landtag eingebrachten und beschlossenen „Entschließung“ (DS 3/5222) ist festgelegt, hierzu eine *Finanzstrukturkommission*³⁰⁷ einzusetzen, die nicht nur Vorschläge für Finanzierungsregelungen bei Aufgabenübertragungen ausarbeiten soll, sondern auch für eine Novellierung des Finanzausgleichsgesetzes, dessen Neufassung zum 01.01.2005 in Kraft treten soll. Dies ist auch dringend notwendig, denn: Wenn kein verlässlicher, neuer Rahmen der Kommunalfinanzierung gefunden wird, der die bevorstehenden Funktionalreformprozesse voll einbezieht, entstünde eine unüberwindliche Reformblockade.

Bisher kaum thematisiert wird – dies trifft nicht nur für Sachsen-Anhalt zu –, dass die Orientierung am Wert der sozialen Gerechtigkeit unter Umständen einschließen muss, zentrale Sozialstandards zu Gunsten kommunaler Entscheidungen zu deregulieren. Ist es sozial gerecht, wenn das Land an Standards festhält, die von den Kommunen aufgebracht werden müssen und gleichzeitig die Landesfinanzierungen reduziert werden? Das Land ermöglicht keine Reduzierung der Sozialhilfesätze, die die Kommunen zahlen müssen. Das Land hält am Standard der Schulhorte (Anspruch bis zum 14. Lebensjahr; Grundschule mit festen Hort-Öffnungszeiten) fest und ermöglicht den Kommunen hierbei kaum Spielräume. Nach Auslaufen des Hortgesetzes zum 01.08.2001 gingen die Horterzieherinnen in die Obhut der Kommunen über, ohne dass in den Kommunen über deren Anstellung oder Vergütungsstandards entschieden werden kann. Das Land hat eine Garantie-Restfinanzierung für Horte und Kitas in freier Trägerschaft eingeführt, die aber zum Teil auch von den Kommunen mitfinanziert werden muss. Das Land hält laut Sportstättenverordnung vom Anfang der 90er Jahre an der kostenfreien Nutzung von Sportplätzen für Sportvereine fest – die Kommunen müssen aber die finanziellen Mittel hierfür aufbringen. Die kommunalen Spitzenverbände haben Vorschläge unterbreitet, bei denen das Land Standards reduzieren und in die Disposition der kommunalen Ebene übergeben sollte. Die Grundherausforderung für das Land lautet: Wenn die Finanzierung der Kommunen knapper werden muss, müssen auch die Spielräume der Kommunen für den Einsatz der Finanzen erweitert werden.³⁰⁸

306 Wulf Gallert: 6 Fragen und 6 Antworten zur aktuellen Situation der Finanzausweisungen des Landes an die Kommunen in Sachsen-Anhalt.

307 Die Finanzstrukturkommission soll sich aus Vertretern des Landtags, der Landesregierung, der kommunalen Spitzenverbände und aus externen Sachverständigen zusammensetzen.

308 In gewissem Maße erfüllt das durch die Mitte-Links-Koalition in Mecklenburg-Vorpommern geschaffene „Standardöffnungsgesetz“ eine solche Herausforderung.

5. Zusammenfassung und Schlussfolgerungen

0. Anliegen und Ziel: Die Studie geht davon aus, dass in den Politikfeldern ostdeutscher Länder grundlegende Herausforderungen mit teils erheblichem Reformbedarf entstanden sind. Wenn Parteien beanspruchen, politikfähig zu sein, müssen sie sich diesen Reformbedarfen stellen. Die Reformbedarfe und ihre Voraussetzungen waren in dieser Studie zu beschreiben. Davon ausgehend wird der Frage nachgegangen, wie die Partei PDS im konkreten mit diesen Realitäten umgeht, welche Angebote und Aktivitäten sie diesbezüglich entwickelt, inwiefern sie damit Politikfähigkeit – letztlich: Regierungsfähigkeit – auf der Ebene der Länder unter Beweis stellt. Die vergleichende Beschreibung konzentriert sich auf die Länder Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen und Sachsen-Anhalt, bei den Politikfeldern werden die Bereiche Wirtschaft, Arbeit, Bildung und Verwaltungsreform „unter die Lupe“ genommen. Die sozialwissenschaftlich *beschreibende* Vorgehensweise unterscheidet sich von dem Versuch, Aktivitäten und Ergebnisse von Politik in den Bundesländern zu messen bzw. Rankings aufzustellen. Leitend hierfür war die Überlegung, dass Politik nur einer der vielen Einflussfaktoren auf den Wettbewerb der Bundesländer ist, der zudem publizistisch oft überhöht und/oder vordergründig als Mittel der politischen Auseinandersetzung eingesetzt wird sowie nur mit umstrittenen Variablen messbar ist. Die Autoren erhoffen sich statt dessen von ihrer Herangehensweise, ein genaueres Bild von den Politikprozessen und deren Voraussetzungen in den Ländern zu vermitteln. Die Bestimmungsfaktoren für erfolgreiche oder weniger erfolgreiche Landesentwicklungen sind viel langfristiger, tiefer und breiter in der Geschichte der Länder verwurzelt, als das sie allein durch bestimmte Regierungskonstellationen („schwarz“, „rot-rot“ oder andere) erklärt werden könnten. Gleichwohl hat Politik hierbei ihren Platz und ihre Verantwortung, denen in dieser Studie gerade nachgegangen werden soll.

Wirtschaft

1. Wirtschaft und Gesellschaft: Die zentrale Achse der in Deutschland ausgetragenen wirtschaftspolitischen Debatten dreht sich um die Fragen von Regulierung und Deregulierung, Öffentlichem und Privatem, Monopol und Wettbewerb, Bürokratie und Flexibilität, sozialstaatlicher und individueller Verantwortung. Auch auf der Ebene der Länder sind es nicht unbedingt die Wirtschaftsthemen selbst, die allein im Zentrum der Diskussion stehen, sondern deren gesellschaftliche Rahmenbedingungen. Die durch die Regierungen und durch die Länderparlamente erarbeitete Wirtschaftspolitik hat hierbei die Forderungen der Wirtschaftsakteure ernst zu nehmen und in den eigenen Positionen zu berücksichtigen. Eine gute Wirtschaftspolitik besteht jedoch nicht unbedingt und nicht allein in der Exekution der Positionen der wirtschaftlichen Interessengruppen. Unter Umständen hat die Politik Rahmenbedingungen zu setzen, die sich nicht aus der eigenen Logik der Wirtschaftsinteressen ergeben, die aber mit ihnen kompatibel sind. Dies zu prüfen, ist Aufgabe der Politik

2. Ausgangsbedingungen: Die dominierende Kluft in der wirtschaftlichen Leistungskraft der Länder ist nach wie vor jene zwischen West und Ost. Betrachtet man ausschließlich die Differenzen zwischen den *ostdeutschen* Ländern, dann liegt Sachsen beim Bruttoinlandsprodukt weit vorn. Mecklenburg-Vorpommern liegt am unteren Ende und Sachsen-Anhalt etwa in der Mitte. Die wichtigsten Quellen der Wirtschaftsförderung in den ostdeutschen Ländern entstammen aus der von Bund und Ländern getragenen Gemeinschaftsaufgabe (GA) zur Förderung der regiona-

len Wirtschaftsstruktur sowie aus den EU-Strukturfonds (hier insbesondere: EFRE). Während die vom Bund zur Verfügung gestellten GA-Mittel in den letzten Jahren drastisch sanken, wurden die EU-Fördermittel für die Periode 2000-2006 aufgestockt. Der Anteil der Länder an den Fördermitteln wird nach einem differenzierten Mechanismus berechnet, bei dem – insbesondere bei den EU-Mitteln – die Einwohnerzahl eine besondere Rolle spielt. Aus diesem Grunde sind die Fördermittel, die in Sachsen zur Verfügung stehen, sehr viel umfangreicher als jene in Sachsen-Anhalt oder gar Mecklenburg-Vorpommern. Die Ausgangssituationen für die Entfaltung wirtschaftlicher Leistungskraft in den Ländern sind insgesamt höchst unterschiedlich, somit auch die Herausforderungen für die Wirtschaftspolitik. Ganz vorn steht in allen drei Ländern die Herausforderung, eine auf die Entfaltung der *endogenen* Potentiale gerichtete Politik zur Entwicklung *regionaler Handlungsfähigkeit* zu betreiben. Besonders in Mecklenburg-Vorpommern (auch in Sachsen-Anhalt, eingeschränkter in Sachsen) bleibt daneben eine intensive Ansiedlungspolitik wichtig, um zunächst erst einmal stabile Kerne regionaler Wirtschaft zu etablieren.

2. *Unterschiede der Länder:* Die Variationsmöglichkeiten der Politik beim Einsatz der Wirtschaftsförderungsmittel sind größer als gemeinhin eingeräumt wird – auch wenn die formalen Förderbestimmungen sehr viel Ähnlichkeit zwischen den Ländern aufweisen und sich insgesamt selbstverständlich im Rahmen der durch EU und Bund vorgegebenen Regeln bewegen. So hat Sachsen seine EFRE-Mittel weitgehend als die anderen beiden Vergleichsländer von den GA-Mitteln entkoppelt, wodurch prinzipiell die Möglichkeit einer Erweiterung der Fördertatbestände entstand. Das Verhältnis von gewerblicher Investitionsförderung und Förderung der Infrastruktur soll in Sachsen bei etwa 75:25% gehalten werden, während die Quoten in den anderen Ländern schwanken, tendenziell mangels gewerblicher Investitionen im Anteil der Infrastrukturförderung höher liegen. Während in Sachsen in den 90er Jahren bis heute erfolgreich eine Reihe wirtschaftlicher Kerne angesiedelt werden konnten, bleibt dies in Sachsen-Anhalt, mehr noch in Mecklenburg-Vorpommern, eine schwer zu bewältigende Aufgabe. Andererseits nahm in Sachsen lange Zeit (und bis heute) die Förderung integrierter wirtschaftlicher Regionalentwicklungen einen relativ geringeren Stellenwert ein als beispielweise in Sachsen-Anhalt, das auf diesem Gebiet durch seine Landesinitiativen am weitesten gegangen ist. Allerdings hat Sachsen seit einigen Jahren eine deutliche Zuwendung zu den sechs regionalen „Gebieten mit besonderem Entwicklungsbedarf“ vollzogen. Mecklenburg-Vorpommern ist beim Regionalmanagement erste Schritte gegangen. Bei den institutionellen Fördervoraussetzungen gibt es ebenfalls Unterschiede zwischen den Ländern; insgesamt hat jedoch keines der drei Länder eine optimale institutionelle Struktur hierfür geschaffen – die diesbezüglichen Probleme sind unterschiedlich gelagert. Akzente werden auch bei der „Verzahnung“ von Wirtschaftsförderung und Arbeitsmarktpolitik gesetzt. Die Koppelung von Förderhöchstätzen an die Bedingung, zusätzliche Arbeitsplätze zu schaffen, ist in der Praxis wenig wirkungsvoll, wird deshalb ab 2002 in Mecklenburg-Vorpommern zu Recht relativiert. Tragfähiger ist die Verknüpfung von Fachförderprogrammen und arbeitsmarktpolitischen Programmen, die in Sachsen und Sachsen-Anhalt (bisher nicht in Mecklenburg-Vorpommern) von unterschiedlichen Ansätzen her entwickelt wird.

4. *PDS-Wirtschaftspolitik:* Auch und gerade, weil die Kompetenzzuschreibungen der ostdeutschen Bevölkerung gegenüber der PDS nur in geringem Maße mit dem Feld der Wirtschaft verbunden sind, gewinnt dieses Politik für die Glaubwürdigkeit und für die Frage nach der Regierungsfähigkeit der PDS enorm an Bedeutung. Die wirtschaftspolitischen Signale, die aus den PDS-Fraktionen und Landesverbänden in Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen und Sachsen-Anhalt erkennbar sind, blockieren diesen Zugang auf Wähler und Kooperationspart-

ner *nicht*. Sie sind in allen drei Ländern sachdienlich auf eine Verbesserung der wirtschaftlichen Leistungskraft ihrer Länder gerichtet – verbunden mit dem legitimen politischen Ansatz, die Wirtschaftsentwicklung in den gesamtgesellschaftlichen Kontext zu stellen. Die wirtschaftspolitischen PDS-Vorstellungen sind in den drei Ländern jedoch unterschiedlich konkret untersetzt: In Sachsen und Sachsen-Anhalt konkreter und differenzierter als in Mecklenburg-Vorpommern. Sachsen-Anhalts PDS reagiert in ihren Positionen unverkennbar auf akute Bedarfe der regional ansässigen Wirtschaft. In Sachsen profiliert sich die PDS als Korrektiv gegenüber einer jahrelang von der Staatsregierung gepflegten wirtschaftspolitischen „Leuchtturmpolitik“, stärkt die Seite der regionalen Verankerung der Wirtschaft und hat mit ihrer Arbeit am Lausitzkonzept selbst einen entscheidenden praktischen Anstoß für die Erarbeitung integrierter regionaler Entwicklungskonzepte gegeben. Übergreifend hat sich die Position bei der PDS bzw. ihren Wirtschaftsexperten in den Ländern etabliert, dass gegenüber der traditionellen Investitionsförderung, die nach wie vor wichtig bleibt und effektiver gestaltet werden muss, neue Akzente der Wirtschaftsförderung an Bedeutung gewinnen: die Verknüpfung mit Strukturpolitik und ihrer Regionalisierung, mit Arbeitsförderung, mit Wissenschaft, Forschung, Technologieentwicklung und anderen gesellschaftlichen Bereichen. Dies sollte jedoch nicht zu der Illusion führen, Wirtschaftsförderungsmittel einfach in andere Bereiche „umzulenken“ – statt dessen geht es um deren Verknüpfungen und Synergien.

5. *PDS-Haushaltspolitik*: In Mecklenburg-Vorpommern als Mitregierungspartei, in Sachsen-Anhalt als Tolerierungspartei haben die PDS-Fraktionen entscheidenden Anteil daran, dass ein solider Haushaltskonsolidierungskurs eingeleitet und – trotz notwendiger Korrekturen – insgesamt gehalten werden konnte. Gleichzeitig setzen die PDS-FinanzexpertInnen und die Fraktionen beider Länder eigenständige Akzente für die finanzielle Sicherung von Kommunal финанzen, Arbeits- Sozial- und Bildungspolitik. In Sachsen hat die PDS als Oppositionspartei einen „alternativen Haushaltsentwurf“ in die öffentliche Diskussion gebracht, der sich nicht durch *mehr* Ausgaben, jedoch durch deutlich andere Orientierungen als der Haushalt der Staatregierung auszeichnet. Insgesamt geht die Politik der PDS in den ostdeutschen Ländern heute realitätsbezogener und konstruktiver als noch vor einigen Jahren an die Haushaltspolitik heran. Dabei sind weder politische Positionen tragfähig – wie sie heute in den Ländern noch vorkommen –, die von einer einfachen *Umverteilung* der Mittel vom Wirtschaftsförderungszum Sozial- und Bildungsbereich ausgehen noch solche hinreichend, die sich auf die einfache *Verteidigung* der *Ausgabenhöhe* im Sozial- und Bildungsbereich oder auch im Kommunalbereich beschränken. In der praktischen Politik der PDS-Fraktionen der Länder gewinnt deshalb die Überlegung an Gewicht, *quer* zu den Politikfeldbereichen den Hebel a) unter dem Gesichtspunkt der *Nachhaltigkeit* und tatsächlichen *Wirkung* der Ausgaben, b) unter dem Gesichtspunkt der *sozialen Gerechtigkeit* bei den Ausgaben und deren komplexen Folgewirkungen anzusetzen. Während in der PDS der Länder vor einigen Jahren die Politik- und Reformvorstellungen oft noch unabhängig von den Haushaltsauswirkungen entwickelt wurden, hat sich heute schon eher die Erkenntnis durchgesetzt, Haushaltspolitik und die Entwicklung von Reformkonzepten miteinander zu *koppeln*. Hierin liegt letztlich die zentrale Herausforderung für die weitere Entwicklung der PDS-Haushaltspolitik. Die PDS befindet sich hierbei auch in einem Lernprozess darüber, Fragen der sozialen Gerechtigkeit neu abzuwägen und Wirkungen auf die Gesellschaft als Ganzes zu berücksichtigen. Die Orientierung am Wert der sozialen Gerechtigkeit muss z.B. unter Umständen einschließen, zentrale Sozialstandards zu Gunsten kommunaler Entscheidungsfreiheit zu deregulieren, um das Aufreißen neuer Gerechtigkeitslücken zu verhindern.

Arbeit

6. *Ausgangspunkt:* Arbeitslosigkeit ist heute das gravierendste gesellschaftliche Problem in Deutschland. Besonders in Ostdeutschland hat es Ausmaße erreicht, die allein durch eine „aktivierende Arbeitsmarktpolitik“ nicht gelöst werden können. Die Bedingungen für die Entwicklung des Arbeitsmarktes werden heute eher durch die Entwicklungen in der Europäischen Union und durch die Bundesebene als durch die Länder bestimmt. Dennoch haben die Länder mit ihren wirtschafts-, arbeitsmarkt- bzw. beschäftigungspolitischen Orientierungen erheblichen Einfluss. Die wichtigste Frage ist hierbei, wie die zur Verfügung stehenden Fördermittel eingesetzt werden.

7. *Fördermitteleinsatz:* Allein schon der Anteil des ESF-Fonds (Förderung der Humanressourcen) – wichtigste Finanzierungsquelle der Länder-Arbeitsmarktpolitik – an den EU-Fonds weicht im Vergleich der Länder stark voneinander ab (Thüringen am höchsten, Sachsen am wenigsten). Auch die ESF-Mittel pro potenziellem Leistungsempfänger weichen stark voneinander ab: Thüringen und in etwas geringerem Maße auch Mecklenburg-Vorpommern haben die meisten ESF-Mittel pro potenziellen Leistungsempfängern eingestellt, Sachsen mit großem Abstand die wenigsten. Sachsen hat statt dessen seine Strukturfondsmittel weit mehr als die anderen Bundesländer auf den EFRE-Fonds (vor allem Wirtschaft, auch Umwelt) konzentriert. Da die Aufteilung der Strukturfonds in den Ländern nicht in jedem Falle durch die Parlamente debattiert wurde, ist fraglich, ob diese Makrorelationen in allen Ländern einer demokratischen politischen Willensbildung entsprechen. Unter den drei Vergleichsländern gab es allein in Sachsen-Anhalt einen diskursiven parlamentarischen Prozess zur Aufstellung des Operationellen Programms, darunter unter aktiver Beteiligung der PDS. Nach Berechnungen des Instituts PIW (Bremen etc.) setzt Thüringen unter Einschluss von ESF- und landeseigenen Quellen die meisten arbeitsmarktpolitischen Mittel pro zivilen abhängigen Erwerbsspersonen ein (hier angenommen als 100%), es folgen Sachsen-Anhalt (69%), Mecklenburg-Vorpommern (61%), Brandenburg (49%) und Sachsen (47%).

8. *Umverteilung von Arbeitsamt-Maßnahmen:* Unstrittig hat die Bundesanstalt für Arbeit (über Landesarbeitsämter; Arbeitsamt-Dienststellen) finanziell den größten Anteil an der Realisierung arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen. Dabei findet weiterhin eine Umverteilung von „aktiven“ arbeitsmarktpolitischen (Beschäftigungs-)Maßnahmen ABM, SAM und Beruflicher Weiterbildung (FbW) zu unmittelbar wirtschaftssubventionierenden Arbeitsmarktmaßnahmen statt. Bezogen auf das Arbeitslosenpotenzial waren Ende Dezember 2001 in Thüringen relativ die meisten Personen in den Arbeitsamt-Maßnahmen ABM, SAM, FbW (20,4%), danach Mecklenburg-Vorpommern (20,2%), Sachsen-Anhalt (19,7%), Brandenburg (17,0%) und schließlich Sachsen (15,0%). In allen Ländern gab es im Jahre 2001 zum Teil drastische Rückgänge dieser Maßnahmen. Von Oktober 2000 bis Oktober 2001 betrug dieser Rückgang zum Beispiel in Sachsen bei Personen in ABM 33%, bei SAM 35%, bei FbW 22%, in Mecklenburg-Vorpommern entsprechend um 41, 16 und 9 Prozent. Obwohl die Ausgaben der Arbeitsämter beispielweise für berufliche Weiterbildung steigen, ist auf Grund der Kostenexplosion die Anzahl der dort geförderten Personen zurückgegangen.

9. *Differenzierung der arbeitsmarktpolitischen Länderpolitik:* Besonders deutliche Unterschiede sind in der Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik der Länder Mecklenburg-Vorpommern und Sachsen-Anhalt einerseits, Sachsen andererseits zu erkennen. In Sachsen wird die Arbeitsmarktpolitik ausdrücklich auf eine „flankierende“ Funktion zu einer Politik für mehr Beschäftigung beschränkt, deren Erfolg vielmehr von der Wirtschafts-, Steuer- und

Tarifpolitik abhängen. Arbeitsmarktpolitik könne keinen wesentlichen Einfluss mehr auf einen Anstieg der Beschäftigung erreichen, sondern müsse sich darauf konzentrieren, Erwerbstätige als auch Arbeitslose für die dynamischen Wandlungen am 1. Arbeitsmarkt fit zu machen, Wirtschaftsunternehmen und Existenzgründer beim Erhalt und Neuaufbau von Arbeitsplätzen zu unterstützen. Im Unterschied zu Mecklenburg-Vorpommern und Sachsen-Anhalt werden deshalb in Sachsen die ESF-Mittel (bei neuerdings geringfügigen Ausnahmen) nicht zur Ko-finanzierung aktiver arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen eingesetzt, werden für SAM-Maßnahmen keine landesseitigen Zuschüsse gezahlt, werden beschäftigungspolitische Trägerstrukturen finanziell (mit Ausnahme der „verstärkten Förderung“ nach § 266 SGB III) nicht unterstützt, gibt es seit langem kein „Stammkräfteprogramm“ mehr. In den anderen beiden Ländern sieht man die Aufgabe einer wirtschaftsnahen Arbeitsmarktförderung nicht anders, versucht daneben jedoch auch, aktive beschäftigungsschaffende Maßnahmen über die Systeme der Arbeitsförderung zu erhalten und neu zu orientieren. Während in Mecklenburg-Vorpommern und auch in Sachsen-Anhalt der Versuch nicht aufgegeben wird, auch für das Drittel der Langzeitarbeitslosen im Sinne des Übergangs zu sozialversicherungspflichtigen Beschäftigungsverhältnissen Wege zu suchen und gerade hierfür die Idee des „Dritten Sektors“, des „zweiten Arbeitsmarktes“, der „öffentlich geförderten Beschäftigung“ oder einfach der „Suche nach neuen Formen der Arbeitsförderung“ aufrechterhalten wird, geht Sachsen mit den Programmen TAURIS und KONVERGENZ andere Wege. Der Freistaat indes verweist darauf, dass „seine“ Variante der Förderung gemeinwohlorientierter Tätigkeit kostengünstiger als ein öffentlich geförderter Beschäftigungssektor ist und sich zudem regen Zulaufes erfreue. Gesellschaftlich aber führen TAURIS und „KONVERGENZ“ unweigerlich zu einer Vertiefung sozialer Spaltungen.

10. *Sachsen* hat eine ähnlich hohe Arbeitslosenquote wie Mecklenburg-Vorpommern und Sachsen-Anhalt. Für Sachsen ist sie jedoch noch viel weniger akzeptabel als für andere ostdeutsche Länder, weil Sachsen über eine weitaus stärkere gewachsene Wirtschaft verfügt. Würde man in Sachsen – statt im Ländervergleich am unteren Ende der beschäftigungsschaffenden Maßnahmen zu liegen – die Förderung des 2. Arbeitsmarktes durch ESF-, Arbeitsamt- und landeseigene Mittel auf ein ähnliches Niveau wie im SPD-PDS-regierten Mecklenburg-Vorpommern oder wie im CDU-regierten Thüringen bringen, würde die Arbeitslosenrate sofort um 1,5% sinken. Würde dies mit dem Aufbau nachhaltiger Strukturen im Bereich des Dritten Sektors verbunden, könnte die Arbeitslosenquote weiter zu sinken. Wenn auf diese Weise gezielt „weiche regionale Standortfaktoren“ und ein kommunales Infrastrukturprogramm aufgebaut werden, hätte dies zusätzliche positive Synergieeffekte für die Wirtschaft. Wenn dann noch flexiblere Arbeits- und Arbeitszeitformen gefördert würden, hätte Sachsen auf Grund seiner Wirtschaftskraft günstigere Chancen als andere ostdeutsche Länder, mittelfristig das Arbeitslosenproblem auf ein „Normalmaß“ zeitweilig arbeitsloser und wieder vermittelbarer Personen zurückzuführen. Ein solcher Weg ist jedoch seitens der gegenwärtigen Regierungsmehrheit nicht beabsichtigt, widerspricht deren ordnungspolitischen Vorstellungen.

11. *Mecklenburg-Vorpommern* ist das einzige unter den neuen Ländern, bei dem es beim Übergang vom Jahre 2000 zu 2001 nicht zu einer Absenkung der insgesamt in den Haushalt eingestellten arbeitsmarktpolitischen Mittel (einschließlich ESF) kam. Im Dezember 2001 wurde durch das Kabinett ein neues Arbeitsmarkt- und Strukturentwicklungsprogramm (ASP) verabschiedet. Das neue ASP stellt eine tragfähige und innovative Grundlage für die Arbeitsförderung in Mecklenburg-Vorpommern dar. Es bedeutet einen großen Fortschritt in Richtung

Schwerpunktsetzung, institutioneller Steuerung, Transparenz, Flexibilität, Leistungsorientierung, Verzahnung mit Wirtschafts- und Strukturentwicklung, demokratischer und regionaler Teilhabe sowie Passfähigkeit mit den Orientierungen der Europäischen Union. Es wird sowohl von den beiden Koalitionsparteien unterstützt (die PDS stellt in Mecklenburg-Vorpommern den Arbeitsminister) als auch von Gewerkschaften und Unternehmerverbänden – nicht zuletzt das Ergebnis eines von vorn herein breit angelegten diskursiven Entstehungsprozesses. Schwerpunkt der Arbeitsmarktpolitik des Landes ist – wie in allen Ländern – die Förderung des 1. Arbeitsmarktes. Das vom PDS-Arbeits-(und Bau)minister eingebrachte ASP geht jedoch auch im gemeinwohlorientierten Bereich und bei der Regionalisierung der Arbeitsförderung neue Wege: gemeinwohlorientierte Arbeitsförderungsprojekte (GAP) werden auf der Grundlage von regionalen ASP-Regionalbeiräten (auf der Ebene der Planungsregionen) entschieden; Organisations- bzw. (Stammkräfte)förderungen auf gleiche Ebene nach Arbeitsmarkt-Indikatoren kontingiert und regional entschieden. Anders als in den vergangenen Jahren werden Arbeitsförderungen in diesen Bereichen als Anschubfinanzierungen mit degressiven Förderungsleistungen realisiert. Insoweit werden in der Arbeitsmarktpolitik ähnlich wie in Sachsen verstärkt Wettbewerbsmomente greifen, die zu neuen Qualitäts- und Leistungsprofilen bei den Trägern, zu Kooperationsverbänden, Fusionen und eventuell auch Reduzierungen führen – im Unterschied zu Sachsen geht es jedoch hierbei um eine zukunftsfähige Neuorientierung und nicht um Rückbau oder Abschaffung dieses Sektors.

12. Herausforderungen für Politik: In der Arbeitsmarktpolitik der Länder haben sich Herausforderungen für politisches Handeln eingestellt, für deren Bewältigung gerade die PDS über spezifische Voraussetzungen verfügt, die sie aber erst teilweise ausfüllt:

- a) die Suche nach dem Aufbau eines nachhaltigen *gemeinwohlorientierten Wirtschafts- und Arbeitssektors* als „zweites Standbein“, ergänzend zum ersten Arbeitsmarkt;
- b) die Suche nach Wegen zu einer gerechteren *Umverteilung der Arbeit* auf der Grundlage intelligenter Arbeitszeit- und Weiterbildungsmodelle;
- c) die *Verzahnung* von Arbeits- und Beschäftigungspolitik mit Wirtschaftspolitik und anderen Politikfeldern;
- d) die Erschließung der *regionalen Handlungspotenziale* (also in der Regel jene der Planungsregionen), , verbunden mit der Förderung kommunaler und regionaler Infrastruktur;
- e) die „*Gefahrenabwehr*“ sowohl gegen ungerechtfertigte Einschnitte und Absenkungen von Standards als auch gegen Zweckentfremdung, private, staatliche oder kommunale Mitnahmeeffekte.

13. Die arbeitsmarktpolitische PDS-Diskussion in den Ländern hat in den letzten Jahren an Realismus und Kompetenz gewonnen. In *Mecklenburg-Vorpommern* wird sie wesentlich konzeptionell durch das PDS-geführte Arbeitsministerium vorangebracht, gestützt und kritisch begleitet von der Fraktion und vom Landesverband. In *Sachsen-Anhalt* konzentrierte sich die PDS zunächst auf die Ausarbeitung von Vorstellungen über einen öffentlich geförderten Beschäftigungssektor (ÖBS), suchte hierbei relativ rasch nach pragmatischen Ansätzen und zeigte sich bereit, ursprüngliche Vorstellungen, die auf eine reine Landesfinanzierung hinausliefen und zunächst erst einmal zielgruppenunabhängig waren, an die haushaltspolitischen Bedingungen wie auch an die gegebenen Positionen beim Tolerierungspartner SPD bzw. bei den Ministerien anzunähern. In jüngster Zeit wurden die Grundzüge eines tragfähigen strategischen Konzeptes in der Arbeitsmarktpolitik entwickelt. Wie auch in den anderen Ländern, leistet darüber hinaus die PDS einen entscheidenden praktischen Beitrag zum Interagieren der

verschiedenen arbeitsmarktpolitischen Akteure im Lande. In *Sachsen* steht die PDS in einer klaren Oppositionsrolle zur Arbeitsmarktpolitik des Freistaates. In den wesentlichen Punkten stimmen die Richtungen der Oppositionskritik der PDS mit jenen überein, die von der SPD vorgetragen werden, so hinsichtlich der Kritik an den Kürzungen am zweiten Arbeitsmarkt, an TAURIS und KONVERGENZ. Der Weg zu mehr Beschäftigung soll über mehr öffentliche Aufträge geöffnet werden, über den Abbau von Überstunden, über die Stärkung regionaler Wirtschaftskreisläufe. In der Arbeitsmarktpolitik selbst ginge es um eine bessere Kopplung, um einen wirkungsvolleren Einsatz der ca. 0,7 Mrd. € seitens der Arbeitsämter und der knapp 350 Mio. € über die Haushalte des Freistaates. Die PDS Sachsens begreift Arbeitsmarktförderung nicht als „konsumtive Verbrauchsmaschine“, sondern strukturbildend, wettbewerbsfördernd, innovativ. Sie lässt sich darauf ein, dass Förderungen von Projekten zeitlich begrenzt und degressiv sein könnten, damit sie dann ohne Subvention „weiter laufen“ – eine Position, wie sie sich auch in der PDS Mecklenburg-Vorpommerns und Sachsen-Anhalts durchgesetzt hat.

Bildung (Schule)

14. Historische Pfade und Herausforderungen: In der Bundesrepublik zeichnet sich seit den 1990er Jahren eine erneute Karriere und Politisierung des Themas Bildung ab. Im Rahmen der vorliegenden Studie konzentrieren wir uns hierbei auf die allgemeinbildende Schule. Das Abschneiden der Schüler der Bundesrepublik in internationalen Vergleichen wie TIMSS und PISA war kein singulärer Ausrutscher oder leicht korrigierbarer Betriebsunfall. In der Bundesrepublik hat es zwar nach 1945 eine „Bildungsexpansion“ gegeben, aber keine Bildungsreform. Der Übergang zur „Wissensgesellschaft“ ist für die Bundesrepublik nur über weitreichende Reformen und eine „nachholende Modernisierung“ ihres Bildungswesens zu haben. Auch wer diese Position und ihre Konsequenzen nicht teilt, wird zugestehen, dass alle schulpolitischen Akteure vor einer Reihe von Herausforderungen stehen. Diese werden in der Studie in Anlehnung an Fuchs/Reuter gefasst. Hierzu zählen rückläufigen Schülerzahlen (Alternativen zu Schulschließungen?), Fragen nach dem notwendigen und verzichtbaren Wissen, nach dem Verhältnis von Bildung und Erziehung, Chancengleichheit und Differenzierung, nach „Autonomie“ wie nach der sozialen Einbettung der Schule, nach Mindeststandards, Interkulturalität oder nach der Rolle der Lehrer. Bei der Beantwortung dieser Herausforderungen sind die heutigen Akteure weniger frei als sie zuweilen meinen oder vorgeben. Ihre Lösungsvorschläge sind mehr oder weniger auf drei historisch überkommene Konfliktlinien bezogen: a) „Einheitsschule“ versus „gegliedertes Schulwesen“; b) Trennung versus „Trennung und Kooperation von Kirchen und Staat“ im Bildungswesen; c) Bildungsföderalismus oder einheitliche staatliche Bildungspolitik von der Oder bis zum Rhein.

15. Alte Bundesrepublik und Transformation in den neuen Ländern: Die zeitgenössischen Verfechter der „Einheitsschul-Idee“ (SPD, PDS sowie die GEW) konnten sich in der alten wie auch in der vereinten Bundesrepublik bislang bildungspolitisch nicht durchsetzen. Markenzeichen war und ist die frühe Selektion, meist nach der 4. Klasse. Vornehmlich in den SPD geführten Ländern wurde zwar das gegliederte Schulwesen in den 1970er Jahren durch ein zusätzliches Element – die integrierte oder kooperative Gesamtschule – erweitert. Als In-sellösung und in Konkurrenz zu den anderen Schultypen konnte die Gesamtschule jedoch die in sie gesetzten Hoffnungen nicht einlösen. Bei der Konstituierung der Landesschulsysteme in den neuen Ländern hatten sie nur in *Brandenburg* einigen Erfolg. In *Mecklenburg-Vorpommern* setzte die CDU-FDP-Koalition seinerzeit das dreigliedrige Schulsystem in Rein-

form durch. Erst mit dem Übergang zur Regionalschule wurde diese Weichenstellung in M-V unter der Mitte-Links-Koalition korrigiert. In *Sachsen-Anhalt* und in *Sachsen* präferierten die CDU-geführten Regierungen von Anfang der 90er Jahre an Modifikationen. An die vierjährige Grundschule schließen Mittelschule (Sachsen) bzw. Sekundarschule (Sachsen-Anhalt) sowie das Gymnasium an. Während in M-V und S-A Gesamtschulen zugelassen wurden, sind sie es im CDU regierten Sachsen bis heute nicht. In allen drei Bundesländern wurde Religion ordentliches Unterrichtsfach. All dies geschah, obwohl die Gesamtschulidee in den neuen Bundesländern zu Beginn der 1990er Jahre zunächst breiten Widerhall gefunden hatte.

16. Eltern: Die Eltern streben für ihre Kinder in der Regel einen qualifizierten Schulabschluss an. Dieser definierte sich nun durch die Nähe oder Ferne zum gymnasialen Abschluss. Nicht wenige Eltern – für die Parteien sind sie zugleich Wähler! – tendieren dazu, Bildungswege ausschließlich abschluss- und nicht entwicklungs-, inhalts- oder leistungsbezogen sehen. Die schulpolitischen Positionen großer Teile der Eltern werden zudem in wachsendem Maße durch die Krise der Arbeitsgesellschaft bestimmt. Viele Eltern, Schüler und Lehrer in den neuen Bundesländern haben die frühe und kontinuierliche Selektivität des bundesdeutschen Schulwesens hingenommen. Gegenüber der normativen Orientierung vieler Eltern, Schüler und Lehrer am Status quo des gegliederten Schulsystems sind auch Mitglieder und Sympathisanten von Parteien und Gewerkschaften nicht immun. So mehrten sich im Umfeld von SPD, GEW und auch der PDS in den 1990er Jahren Zweifel an der Angemessenheit und Tragfähigkeit ihrer jeweils bisher vertretenen bildungspolitischen Konzepte.

17. Veränderungen bei der SPD: Die SPD fühlt sich zwar weiterhin der Idee der Chancengleichheit verpflichtet. Hinzu trat indes in stärkerem Maße als zuvor das Gebot der Leistungsorientierung und Qualitätssicherung an den Schulen. Zudem rückt(e) sie von der sechsjährigen Grundschule und der integrierten Gesamtschule als angemessenen Realisierungsformen ihrer schulpolitischen Vorstellungen ab. Schule solle vielmehr unter Vermeidung von Systembrüchen behutsam reformiert werden. Nicht die Veränderung von Schulstrukturen sei angesagt, sondern die Arbeit an Bildungsinhalten. Der skizzierte Paradigmenwechsel ist deutlichsten bei der SPD M-V zu spüren. Sie hatte sich noch 1998 in der Koalitionsvereinbarung mit der PDS für den langfristigen Übergang zur sechsjährigen Grundschule und die Einführung einer schulartenunabhängigen Orientierungsstufe ausgesprochen. Wenig später ging sie davon ab.

18. Veränderungen bei der GEW: Die GEW nahm auf dem Gewerkschaftstag in Lübeck 2001 neue schulpolitische Positionen an. Mit dem Konzept „Eine Schule für alle“ verabschiedete sich die GEW keineswegs von der Gesamtschule. Sie hat ihre bildungspolitischen Koordinaten neu ausgerichtet, aber nicht grundsätzlich gewandelt. Das Konzept folgt den bisherigen Grundpositionen der Bildungsgewerkschaft (Chancengleichheit – Demokratisierung – Integration – umfassender Bildungs-, Qualitäts- und Leistungsbegriff – Selbständigkeit und Eigenverantwortung sowie möglichst langes gemeinsames Lernen). Neu ist, dass die Umsetzung dieser Ziele nicht mehr allein mit der ersetzenden Einführung der integrierten Gesamtschule verbunden und damit einer fernen Zukunft überantwortet wird. Die GEW will vielmehr erreichen, dass das Schulwesen hier und heute beginnt, sich in die gewünschte Richtung zu entwickeln. Je nach schulpolitischen Gegebenheiten kann das durch die Gründung neuer Gesamtschulen, die Entwicklung bestehender Schulen zu integrierten Schulen, eine verlängerte Grundschule, den Ausbau integrativer Unterrichtsformen/Bildungsabschnitte erfolgen.

19. *Veränderungen bei der PDS:* Auch die PDS hat ihre schul- und bildungspolitischen Positionen konkretisiert und modifiziert. Dabei ist es nach wie vor wichtig, die Neujustierung bildungspolitischer Positionen mit der Arbeit am bildungspolitischen Konsens zu verbinden. Im Unterschied zu den Landesverbänden der SPD treten die PDS-Landesverbände weiterhin für eine Veränderung der Strukturen (im Sinne des Ausbaus integrativer Schul- und Unterrichtsformen) und der Bildungsinhalte ein. Am entschiedensten wird der Bruch mit dem bestehenden Landesschulsystem (äußere und innere Bildungsreform) von der *sächsischen* PDS gefordert. In *Mecklenburg-Vorpommern* und *Sachsen-Anhalt* wird der Ausbau integrativer Schulformen, Bildungsabschnitte und Unterrichtsformen stärker als evolutionärer Prozess gedacht. Ähnlich wie bei der GEW rückt bei der PDS ein breites Spektrum integrativer Komponenten in den Blick, mithin nicht mehr nur und ausschließlich die sechsjährige Grundschule und die ersetzende Einführung der integrierten Gesamtschule. In allen drei hier im Mittelpunkt stehenden Bundesländern liegen mittlerweile kohärente und konsistente Antworten der PDS zur gesamten Bandbreite der in These 14 skizzierten schulpolitischen Herausforderungen vor. Gemeinsam ist ihnen, dass sie sich sowohl schulpolitischer Tagesfragen annehmen als auch eine grundlegende Bildungsreform in Aussicht stellen. Das Postulat der Chancengleichheit und ein integriertes Landesbildungssystem sind übergreifende Optionen. Und da die zentrale Frage integrierter Bildungssysteme der angemessene Umgang mit der Heterogenität ist, sind gleichermaßen überzeugende Lösungen für den Nachteilsausgleich wie für die *Förderung von Begabungen* unverzichtbar. Aufgewertet werden Kindergarten und Grundschule als Bildungs- und Erziehungseinrichtungen. Wenngleich der gemeinsame Nenner der schulpolitischen Vorstellungen aller drei Landesverbände der PDS sehr groß ist, setzen sie jeweils auch eigene Akzente: Innerhalb und zwischen den PDS-Landesverbänden bestehen unterschiedliche Haltungen zur Einführung von Kopfnoten, mit Hilfe derer personelle und soziale Kompetenzen bewertet werden sollen. Von den PDS-Landesverbänden intendierte schulische Standards (z.B. Klassenteiler, Mindestschülerzahl bzw. Mindestzügigkeit von Schularten u.a.) gründen sich zwar auf Finanzierungsvorstellungen und Kostenrechnungen, sie setzen jedoch in unterschiedlichem Maße haushaltsrelevante Umschichtungen zugunsten der Bildung voraus (Vorstellungen über den durchzuhaltenden Finanzbedarf). Die PDS-Landesverbände identifizieren sich zudem in unterschiedlichem Maße mit der jeweils in den drei Bundesländern als Alternative zum Gymnasium bestehenden dominanten Form der weiterführenden Schule (Sekundarschule S-A/ Mittelschule Sachsen/ Regionalschule ab 2002/03 in M-V).

20. *Schulpolitische Antipoden:* Im Rahmen des Parteienwettbewerbs auf Landesebene sind CDU und PDS in allen 3 hier behandelten Bundesländern die eigentlichen bildungspolitischen Antipoden. Die CDU-Landesverbände stellen sich den schulpolitischen Herausforderungen auf der Basis der jeweiligen von ihnen geschaffenen Landesschulsysteme und halten am gegliederten Schulsystem fest. Mit gleicher Entschiedenheit tritt die PDS für den Ausbau integrativer Schulformen ein. Die SPD nimmt eher eine Art Zwischenposition ein, die indes näher bei der PDS als bei der CDU liegt. Eine etwas andere Konstellation besteht bei der (laut These 14) zweiten traditionsreichen Konfliktlinie. Sie betrifft das Für und Wider der exponierten bildungspolitischen Sonderrolle der Großkirchen im Bildungswesen. Auch hier stehen sich letztlich CDU und PDS gegenüber. Während aber etwa der Religionsunterricht als ordentliches Lehrfach für die PDS in Mecklenburg-Vorpommern und Sachsen-Anhalt kein Thema ist, welches die Landesverbände besonders umtreiben würde, verhält es sich bei der sächsischen PDS anders. In Sachsen ist diese Konfliktlinie virulent und sorgt im Verein mit anderen bildungspolitischen Positionen auch für die Unterscheidbarkeit von SPD und PDS. Die dritte

genannte Konfliktlinie zwischen „Kulturföderalisten“ und Anhängern einer bundesweiten zentralen staatlichen Bildungsverantwortung und -politik spielt gegenwärtig keine Rolle, weil keine der Parteien sich anschickt, den Pol der zentralen staatlichen Bildungspolitik zu besetzen. Obschon in der PDS die Vorteile (Vorzüge der Vielfalt, des Experimentierens, der Innovation und des fairen Wettbewerbs) und Nachteile des Kulturföderalismus reflektiert werden, fallen die Bilanzen vor dem Hintergrund der Erfahrungen mit dem „Einheitlichen sozialistischen Bildungssystem“ unterschiedlich aus. Was aber heißt das für die PDS im Bund und in den Ländern? Die PDS sollte keineswegs ihr Bemühen einstellen, sich auf die Regeln, Reviere und Rituale des Bildungsföderalismus einzulassen. Nur wer diese Klaviatur beherrscht, wird auch virtuos spielen können. Und darauf kommt es gegenwärtig und mittelfristig an. Langfristig ist aber eine bundeseinheitliche staatliche Bildungspolitik eine ernsthafte Option.

21. Zuwachs an bildungspolitischer Handlungsfähigkeit der PDS: Zwar war die PDS von Anfang an im Politikfeld Bildung vergleichsweise gut sozial verankert und ihre Kompetenz größer als in anderen Feldern. Doch ist es ihr auch gelungen, diese Position immer wieder neu zu reproduzieren. Von allen drei Landesverbänden der PDS sind in den letzten Jahren jeweils Akzente von *überregionaler Bedeutung* gesetzt worden. An der Küste trägt die PDS den Übergang zur Regionalschule als den Beginn einer notwendigen Bildungsreform mit. Damit wachsen für die PDS insgesamt die Möglichkeiten, aber auch die Zwänge(!), sich übergreifenden Fragen der Ausgestaltung der Mittel-, Sekundar-, Regelschule usw. anzunehmen. In Sachsen ist es unter maßgeblicher Beteiligung der PDS zu einer breiten Allianz bildungspolitischer relevanter Akteure gekommen, wird doch der Volksantrag „Zukunft braucht Schule“ von PDS, SPD, B90/Grüne, GEW, VBE, Landeseltern- und Landeschülerrat getragen. Von überregionaler Bedeutung ist die bildungspolitische Kampagnenfähigkeit der sächsischen PDS. Und die sachsen-anhaltische PDS hat in ihrem Diskussionspapier „Forum Schulbildung“ zunächst am deutlichsten unter den drei Landesverbänden einen Perspektivenwechsel linker Bildungspolitik einfordert und praktiziert: Linke Bildungspolitik könne sich nicht länger auf Fragen des Bildungszugangs, politische Bildung, Behebung von Demokratiedefiziten, die Finanzausstattung und auf soziale Fragen der Beschäftigten des Bildungswesens beschränken. Sie müsse vielmehr Angebote für eine Neuorientierung von schulischer Bildung und Erziehung, zum Leistungsbegriff sowie zur Vermittlung und Umsetzung vorlegen.

22. PDS-Positionen nach PISA im Aufwind? Wenn schulpolitische Positionen der Parteien und anderer bildungspolitischer Akteure „ihre Zeit“ haben, dann ist die Zeit für schulpolitische Positionen wie sie die PDS vertritt – Strukturreformen plus Veränderung der Unterrichtskultur –, nach PISA 2001 eher im Kommen. Zumindest sind die Chancen in der Gesellschaft wieder gewachsen, schulpolitische Weichenstellungen und auch Schulstrukturen zu hinterfragen. Diese Chance ist auch eine Chance für die PDS, für ihre bildungspolitischen Positionen zu werben und sie im Diskurs weiter zu treiben. Ferner zeichnet sich so etwas wie ein „Bedeutungsgewinn der DDR-Geschichte“³⁰⁹ ab, so dass die PDS im Rahmen des bildungspolitischen Reformdiskurses stärker als bisher gefordert sein könnte, sich zu positiven wie negativen Erfahrungen des DDR-Bildungswesens in Beziehung zu setzen. Immerhin sind

309 Vgl. Michal Weigl/ Lars C. Colschen: Politik und Geschichte, in: Karl-Rudolf Korte/Werner Weidenfeld: Deutschland-Trendbuch. Fakten und Orientierungen, Opladen 2001, S. 77. Der Trend zum „Bedeutungsgewinn der DDR-Geschichte“ kann m.E. sehr wohl mit einem Rückgang der Thematisierung von Fragen der DDR-Geschichte an Universitäten und Hochschulen einhergehen, auf die Pasternack aufmerksam gemacht hat. Siehe dazu Peer Pasternack: Einheit von Forschung und Lehre? Die DDR-Forschung und ihr Niederschlag im akademischen Lehrbetrieb, in: Deutschland Archiv1/2002, S. 43-51.

einige der Lösungen, die die missliche Situation im Bildungswesen der Bundesrepublik wenden sollen (Aufwertung von Kindergarten und Grundschule als Bildungsstätten, Ganztags-schulbetrieb) in der DDR praktiziert worden. Und es entbehrt nicht einer gewissen Pikanterie, dass Finnland, dessen Schüler bei der PISA-Vergleichsstudie besonders gut abgeschnitten haben, über ein Schulsystem verfügt, für das das DDR-Schulsystem eine Stück weit Pate gestanden hat. Zudem tendieren in wachsendem Maße Konservative in den neuen Bundesländern dazu, bestimmte Lösungen, Praktiken der DDR-Schule positiv aufzugreifen.

Verwaltung

23. *Hintergrund:* Frühzeitiger als in Deutschland wurden in anderen entwickelten Industrieländern – so in den USA, in Großbritannien, Neuseeland oder den skandinavischen Ländern – Reformprozesse von kommunalen, später dann auch von staatlichen Verwaltungen eingeführt. Die Ansätze, Orientierungen und Ziele dieser Reformen liefen bei aller Unterschiedlichkeit im Außenverhältnis auf eine neue Aufgabenteilung zwischen Staat und Gesellschaft, zwischen Politik und Verwaltung, auf mehr Bürgernähe und bessere Wirkungsorientierung, in der Binnenorganisation auf mehr Effizienz des Verwaltungshandelns durch veränderte Aufbau- und Ablauforganisation, Personalmotivation und die Einführung betriebswirtschaftlicher Steuerungselemente hinaus. In Deutschland sind auf kommunaler Ebene Verwaltungsreformprozesse seit dem Anfang der 90er Jahre initiiert, danach auch auf der Länder- und teilweise auf der Bundesebene. Die konkreten Richtungen dieser Reformprozesse sind höchst differenziert und umstritten, haben zum Teil einen neoliberalen Hintergrund, orientieren in anderen Fällen auf einen Zuwachs an Demokratie und Bürgerorientierung. Die hier zur Debatte stehende Ebene der Bundesländer hat daher ihre eigenen Wege zu wählen; ihre politischen Akteure haben auf Dauer keine andere Wahl, als sich diesem Thema zu stellen, wenn sie politikfähig bleiben wollen. Dies gilt umso mehr, da die Länder (wie auch die Kommunen) vor mehr oder weniger gravierenden Haushaltsproblemen stehen. Hier liegt aber schon ein Problem: Verwaltungsreformprozesse können und werden zwar längerfristig zu Haushaltseinsparungen führen, doch ist es der denkbar ungünstigste Weg, derartige Reformprozesse mit der Hauptsteuerungsziel von Einsparungen anzusetzen. Auf diese Weise bliebe eine zentrale Frage außer acht, die die Reformprozesse durchziehen muss: In welchem Umfang, zu welchen Konditionen und auf welche Weise benötigt die Gesellschaft zukünftig öffentliche Leistungen? Im einzelnen sind die Reformprozesse in den hier behandelten drei Ländern auf unterschiedliche Weise vorangeschritten:

24. *In Mecklenburg-Vorpommern* ist für die Gemeindeebene eine Diskussion über heranreifende strukturelle Reformen eingeleitet worden, während für die Landesebene Pilotprojekte realisiert werden, ohne diese in einen reformerischen Gesamtansatz einzuordnen. Auf der *Gemeindeebene* wurden seit Antritt der Mitte-Links-Koalition grundsätzliche Veränderungen durchgesetzt: die gesetzliche Verankerung des Konnexitätsprinzips, die Festlegung einer finanziellen „Mindestausstattung“ für die Kommunen – ab Haushaltsjahr 2002/2003 ergänzt durch die Verankerung des „Gleichmäßigkeitsgrundsatzes – sowie die Übertragung der Aufgaben der überörtlichen Sozialhilfe in den eigenen Wirkungsbereich der Kreise bzw. kreisfreien Städte. Eine Enquetekommission des Landtages befasst sich mit der Ausarbeitung von Vorschlägen für zukunftsfähige Gemeindestrukturen, eingeschlossen neuerdings auch Vorschläge für eine Funktionalreform und zur Stadt-Umland-Problematik. Mehrheitlich orientieren die Enquetekommission wie auch das Innenministerium auf eine Beschleunigung bei den (bislang freiwilligen und finanziell unterstützen) Fusionen kleinerer Ämter und Gemeinden. Ein tiefgreifender Reformprozess, der sowohl die kommunale als auch die Landesebene sowie deren Wechselwirkungen umfasst, ist bislang nicht in Sicht.

Auf der *Landesebene* wurden und werden schrittweise reformerische Einzelprojekte realisiert (Kosten-Leistungs-Rechnung, Forstkonzept, Polizeistrukturereform, Landesamt für Gesundheit, Grundstücks- und Gebäudemanagement, Landeszentrakasse, Informationssystem u.a.m.). Die Einleitung einer tiefgreifenden, umfänglichen Verwaltungsreform bleibt in Mecklenburg-Vorpommern eine, wenn nicht gar *die* zentrale Herausforderung der nächsten Jahre.

25. *In Sachsen* hatte man bis fast zum Ende der 90er Jahre mit der Gemeindegebiets- und Kreisgebietsreform zu tun. Eine neue kommunale Gebietsreform steht deshalb heute nicht an (zur Binnenmodernisierung gibt es umfangreiche Pilotvorhaben), wengleich bei Reformüberlegungen die kommunale Ebene prinzipiell nicht ausgespart bleibt. Der Schwerpunkt der Debatten bezieht sich jedoch mehr auf die Ebene der Staatsverwaltung, also der Landesregierung, der Regierungspräsidien, der Landesbehörden etc. Diese Ebene blieb von den Reformprozessen in den 90er Jahren weitgehend „verschont“ und unterliegt jetzt einem besonderen Reformdruck. Auf der *Landesebene* entwickelte die Staatregierung im Januar 2000 Leitlinien zur Verwaltungsreform. Der Freistaat stellt sich das Ziel, eine der modernsten Verwaltungen in Deutschland aufzubauen. Aufgabenkritik mit der Richtung einer Funktionalreform solle dazu führen, dass der Aufgabenbestand überprüft wird, verzichtbare, privatisierbare und kommunalisierbare Aufgaben herausgefunden werden. Es sollen eine größtmögliche Aufgabenbündelung, Einheit und Einräumigkeit der Verwaltung zur Herstellung klarer Zuständigkeiten und transparenter Verwaltungsverfahren hergestellt werden. Sonderbehörden sollen weitestgehend in die allgemeine Verwaltung integriert werden (zunächst Umweltfachämter und Gewerbeaufsichtsämter). In der Realität sind die bisher vorliegenden Ergebnisse gering. Von der PDS- wie auch von der SPD-Opposition werden die konzeptionellen Ansätze wie vor allem auch das praktische Handeln der Sächsischen Staatregierung zur Verwaltungsreform grundsätzlich kritisiert. Seitens der Opposition wird der Regierung nicht nur ein sehr zögerliches Herangehen an Themen der Reform der Staatsverwaltung vorgeworfen, sondern auch Intransparenz und die Ausklammerung des Parlaments.

26. *Sachsen-Anhalt* hat unter allen neuen Bundesländern am umfassendsten einen Reformprozess der öffentlichen Verwaltungen eingeleitet. Es handelt sich um eine integrierte Landesverwaltungs-, Funktional- und kommunale Gebietsreform – das weitest gehendste Reformvorhaben in den Bereichen der öffentlichen Verwaltungen im Osten Deutschlands. Ausgehend von einem Leitbild der Landesregierung wurden bisher über drei „Vorschaltgesetze“ und einen parlamentarischen SPD-PDS-Entschließungsantrag die Grundpfeiler für einen Verwaltungsreformprozess auf allen (kommunalen und staatlichen) Ebenen verankert. Festgelegt wurde u.a., die bisher dreistufig aufgebaute Verwaltung des Landes in eine zweistufige umzuwandeln, die Regierungspräsidien aufzulösen, Landesbehörden weitgehend zu integrieren und deren Aufgaben so weit wie möglich zu kommunalisieren, ein staatliches Verwaltungsamt zur Wahrnehmung der nicht kommunalisierbaren Aufgaben zu schaffen.. Hierfür wurden konkrete Maßnahmekataloge parlamentarisch beschlossen, ebenso ein Weg zur Regelung von Personal- und Finanzübertragungen. Auf kommunaler Ebene sind per Vorschaltgesetz eine Gemeinde- und eine Kreisgebietsreform vorgesehen sowie die bisherigen Verwaltungsgemeinschaften in ein Verbandsgemeindemodell umzuwandeln. Landkreise sollen im Regelfall künftig mindestens 150.000 Einwohner haben, verbandsgemeindeangehörige Gemeinden 1.000, nicht verbandsgemeindeangehörige Gemeinden 7.000 und Verbandsgemeinden mindestens 10.0000 Einwohner.

27. *PDS-Diskussion zur Verwaltungsreform*: Die PDS in den neuen Bundesländern war seit Beginn der 90er Jahre auf Grund ihrer kommunalen Verankerung stets mit den Reformprozes-

sen auf der *kommunalen* Ebene konfrontiert und entwickelte hierzu entsprechende Kompetenzen. In allen Landtagsfraktionen bzw. Landesverbänden gab und gibt es kommunalpolitische SprecherInnen und Arbeitskreise. Die PDS-Landesverbände und Landtags-Fraktionen entwickeln zum Teil weitreichende Reformprojekte auf der kommunalen Ebene, so in Sachsen einen umfassenden Gesetzentwurf zur bürgerschaftlichen Selbstverwaltung, der in vielen Punkten auch die Akzeptanz unter Kommunalpolitikern anderer politischer Richtung findet. Gänzlich anders sieht es beim Thema Verwaltungsreform im Hinblick auf die *staatliche* (Landes-)Ebene aus. Experten bzw. Sprecher für „Verwaltungsreform“ gab es in den neunziger Jahren nur wenige. Innerhalb der PDS war dieses Politikfeld weder in den Landesverbänden bzw. Fraktionen noch auf der Bundesebene der PDS vorgesehen. Eine der wenigen frühzeitigen Ausnahmen bildete die PDS-Fraktion im Abgeordnetenhaus von Berlin. In den anderen Bundesländern begannen die PDS-Fraktionen erst gegen Ende der neunziger Jahre, sich mehr oder weniger auf das Thema einer Modernisierung des Staates einzulassen – gerade in dem Maße, wie sich auch die Regierungen der Länder diesem Thema mehr oder weniger konsequent annahmen. Zur „Triebkraft“ von staatlichen Verwaltungsreformprozessen wurde die PDS jedoch zunächst in keinem dieser Länder – eine hiervon verschiedene Bewertung muss das Handeln der *PDS-Fraktion in Sachsen-Anhalt* seit ca. dem Jahr 2000 erfahren (These 28). Aber auch in anderen Ländern sind die PDS-Fraktionen und teils auch die Landesverbände in den letzten Jahren hinsichtlich der Reform der staatlichen Verwaltungen wesentlich aktiver und kompetenter geworden. Unter den hier dargestellten Vergleichsländern ist dabei auf die *PDS-Fraktion im Sächsischen Landtag* aufmerksam zu machen. Die sächsische PDS wendet sich gegen ein „Dahindümpeln“ der Funktionalreform und gegen die Ausklammerung des Parlaments. Sie fordert einen übergreifenden Reformansatz und brachte hierzu einen Grundsatzantrag ins Parlament. Grundsätzlich wird seitens der PDS das Ziel eines zweistufigen Verwaltungsaufbaus angestrebt. Die Aufgaben der Regierungspräsidien sowie der rund 300 Mittel- und Sonderbehörden sollen weitestgehend auf die kommunale Ebene verlagert werden. Dies setze eine umfassende Aufgabenkritik voraus. Für Städte und Gemeinden werden weitere Gebietsreformen ausgeschlossen; für die Landkreise solle die Entscheidung über neue Fusionen frühestens im Jahre 2008 erfolgen.

28. *Sachsen-Anhaltinische PDS*: In keinem der neuen Bundesländer – wenn man von der neu gebildeten rot-roten Koalition in Berlin als Sonderfall einmal absieht – hat sich die PDS so intensiv und innovativ mit Fragen des Verwaltungsreformprozesses befasst wie in Sachsen-Anhalt. Die PDS wurde zur einer entscheidenden Reform- und Modernisierungskraft – und dies am wohl derzeit nicht nur am weitest gehendsten, sondern auch schwierigsten und komplexesten Reformvorhaben in Sachsen-Anhalt. Die Tolerierungsfunktion hatte eine Wirkung, die sich von Oppositions- wie auch von Regierungsfunktionen unterscheidet: Die PDS musste Mitverantwortung übernehmen, konnte nicht auf Bewahrungspositionen, also in einer Haltung der Verteidigung des Status Quo bei den Verwaltungsstrukturen, stehen bleiben. Sie war aber auch noch nicht in Regierungsverantwortung, stellte keine Minister, war nicht direkt mit der Ministerialverwaltung verquickt und konnte deshalb unbefangener, objektiver als aus einer Regierungsfunktion heraus die bestehenden Strukturen der Ministerialverwaltung in Frage stellen. Diese Herausforderung hat die PDS umfangreich und kreativ genutzt, hat damit auch für ihr weiteres Handeln feste Maßstäbe gesetzt. Die PDS hat im Verlaufe des gesamten bisherigen Reformprozesses sowohl kooperativ als auch eigenständig gegenüber ihrer Tolerierungspartnerin SPD gehandelt. Sie hat wesentlich dazu beigetragen, das Parlament als eine zentrale Steuerungsinstanz zu etablieren, eine umfassende Funktionalreform in das Reformpaket zu placieren, die Zweistufigkeit der Verwaltungen im Reformprozess festzulegen, eigene Vorstellungen zu allem

Ebenen des Reformpaketes einzubringen und den Dialog mit den kommunalen Spitzenverbänden sowie mit den Gewerkschaften anzuregen. Während die SPD-Positionen in der bisherigen Diskussion eher zu einer verwaltungs- und staatszentrierten Sicht neigten, tendierten die Modernisierungspositionen der PDS eher zu Subsidiarität als Bestandteil ihres Demokratieverständnisses, leiteten daraus funktionalreformerische und strukturelle Konsequenzen ab und fanden darin zahlreiche Übereinstimmungen mit den kommunalen Spitzenverbänden. Die gemeinsamen Schnittmengen zwischen diesen beiden Herangehensweisen (SPD und PDS) erwiesen sich bisher als groß genug, um den Reformprozess insgesamt voranzubringen. Seitens der CDU-Opposition wird dieser Reformprozess frontal attackiert – die CDU lehnte alle eingebrachten Vorschaltgesetze wie auch den „Entschließungsantrag“ mit seinem weitreichendem Reformansatz ab. Die Positionen der CDU Sachsen-Anhalts zur Verwaltungsreform bleiben weit hinter den Erfordernissen des Aufbaus einer modernen Verwaltungsorganisation von Land und Kommunen und hinter dem erreichten Diskussionsstand zurück. Im Unterschied dazu legten SPD und PDS mit dem genannten „Entschließungsantrag“ vom Januar 2002 per Parlamentsbeschluss verbindliche Orientierungen für die konkrete Umsetzung der Verwaltungsmodernisierung in der neuen Wahlperiode nach April 2002 fest.

Fazit PDS

29. *Die landespolitische Kompetenz der PDS* hat sich in den letzten Jahren – bezogen auf die untersuchten Felder der Wirtschafts- und Haushaltspolitik, Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik, Bildungspolitik und kommunale/staatliche Verwaltungsreform – wesentlich qualifiziert. Mehr als auf der bundespolitischen Ebene ist die PDS in den Ländern zur konkreten Gestaltung von Politikfeldern gefordert und qualifiziert in diesen Feldern ihre Politik- und Regierungsfähigkeit. Der Kompetenzzuwachs fällt für die PDS in den einzelnen Ländern differenziert aus, nicht in jedem Falle sind gesellschaftspolitische Vorstellungen hinreichend mit praktikablen Gestaltungsvarianten untersetzt. Als positive Beispiele sind herauszuheben: Aus dem PDS-geführten Arbeitsministerium in Mecklenburg-Vorpommern wurde unter schwierigsten Bedingungen ein innovatives Handlungskonzept zu Arbeitsmarkt und Beschäftigung vorgelegt; Sachsen-Anhalts PDS tritt mit einer modernen Verwaltungsreformpolitik ins Blickfeld und Sachsens PDS-Fraktion entwickelt realistische, alternative Vorschläge und Aktionen zu Finanzhaushalt, bürgerschaftlicher Selbstverwaltung und regionaler Handlungsfähigkeit. Von allen drei Landesverbänden bzw. Parlamentsfraktionen werden eigenständige innovative Akzente in der Bildungspolitik von überregionaler Bedeutung gesetzt. Themen wie Wirtschaft, Haushalt und Modernisierung der Landesverwaltung haben neben traditionell von der PDS bearbeiteten Politikfeldern (wie Kommunales, Soziales, Beschäftigung) an Gewicht gewonnen und werden mindestens „sachdienlich“, zum Teil jedoch bereits innovativ und zukunftsfähig realisiert. Die PDS verfügt andererseits in den Politikfeldern in unterschiedlichem Maße über Denktraditionen, Kompetenzressourcen und -defizite, die nur über länderübergreifenden Erfahrungsaustausch angehoben bzw. ausgeglichen werden könnten. Permanent steht die Herausforderung, für neue, moderne politische Denkansätze auch innerhalb der Landesverbände mehrheitliche Akzeptanz zu finden. Ohne hier eine umfassende und ausgewogene Darlegung von Kompetenzen und Defiziten der Landesverbände in einzelnen Politikfeldern zu beanspruchen, ist grundsätzlich hervorzuheben: Im Vergleich noch zur Mitte und zweiten Hälfte der neunziger Jahre sind die Politikvorstellungen der PDS in den Ländern realistischer, konkreter und damit für die Landespolitik praktikabler geworden. Vor allem stützen sie sich auf die Realitäten der Haushalte und haben sich weitgehend von solchen Umverteilungsvorstellungen gelöst, die sich an den Herausforderungen einer zukunftsfähigen Modernisierungs-

und Reformpolitik „vorbeizumogeln“ suchten. Der gemeinsame Denkhauhalt zwischen landespolitischer SPD- und PDS-Politik ist einerseits gewachsen, andererseits hat die PDS gegenüber der SPD an eigenständiger politischer Kompetenz und an Profil gewonnen. Gegenüber der CDU sind die gemeinsamen „Schnittmengen“ der Landespolitik trotz eines sachlicheren Umgangs beider Seiten miteinander zumeist nicht größer geworden – eher sprechen die Anzeichen dafür, dass das reformerische Potenzial bei der PDS größer und bei der CDU kleiner geworden ist.

Autoren

Kapitel 1, 2, 4:

Berg, Frank, Prof. Dr. phil. habil.

BISS e.V. – Brandenburg-Berliner Institut für Sozialwissenschaftliche Studien

Kapitel 3:

Koch, Frank Thomas, Dr. sc. phil.

BISS e.V. – Brandenburg-Berliner Institut für Sozialwissenschaftliche Studien