# Verzeichnis der Anlagen zum Normenkontrollantrag

| | | |
|---|---|---|
| Anlage 1: | Bund-Länderarbeits-gruppe zum Fortgang der Sanierung in der Freien Hansestadt Bremen und im Saarland | Abschlußbericht der Bund-Länderarbeitsgruppe zum Fortgang der Sanierung in der Freien Hansestadt Bremen und im Saarland |
| Anlage 2: | Senatskanzlei/Senator für Finanzen | Bilanz der bisherigen Sanierung des Haushalts der Freien Hansestadt Bremen 1994 bis 2004 |
| Anlage 3: | Bundesminister der Finanzen | Schreiben an Senator Dr. Nußbaum vom 06. Oktober 2005 |
| Anlage 4a: | Der Präsident des Senats der Freien Hansestadt Bremen und der Minister-präsident des Saarlandes | Schreiben an den Vorsitzenden der Minister-präsidentenkonferenz vom September 2004 |
| Anlage 4b: | Bremen/Saarland | Abbau von Mischfinanzierungen – Situation und Forderungen der Länder Bremen und Saarland in der Bundesstaatskommission |
| Anlage 4c: | Der Chef der Senats-kanzlei der Freien Hansestadt Bremen | Schreiben an den Vorsitzenden der Minister-präsidentenkonferenz vom September 2005 |
| Anlage 5: | Prof. Dr. Wolfgang Kitterer | Die Investitionsstrategie des Stadtstaates Bremen als Teil des Sanierungsprogramms (Dezember 2004) |
| Anlage 6: | Prof. Dr. Helmut Seitz | Nachhaltigkeitspolitik in Bremen: Ergebnisse von Modellrechnungen zur Überwindung der Haushalts-notlage (Februar 2006) |
| Anlage 7a: | Prognos AG | Kurzfassung des Evaluierungsgutachtens: Wirkungsanalyse des Investitionssonderprogramms (ISP) des Landes Bremen (August 2002) |
| Anlage 7b: | Prognos AG | Wirkungsanalyse des Investitionssonderprogramms (ISP) des Landes Bremen (August 2002) |
| Anlage 8: | Senator für Finanzen | Finanzrahmen 2005/2009 |
| Anlage 9: | Prof. Dr. Wolfgang Renzsch | Finanzverfassung und Ausgabenrestriktionen von Ländern unter besonderer Berücksichtigung der Haushaltsnotlage der Freien Hansestadt Bremen (März 2006) |

Hinweis auf weitere, besonders in Bezug genommene Dokumente, die jeweils auf der Homepage des Senators für Finanzen der Freien Hansestadt Bremen unter www.bremen.de/finanzsenator/ wiedergegeben sind:

- Der Senator für Finanzen, Sanierung der bremischen Haushalte – Jahresberichte 1994 bis 2004

- Prof. Dr. Dr. Dr.h.c. mult. Georg Ress und Privatdozent Dr. Jürgen Bröhmer: Rechtswissenschaftliches Gutachten zur Frage: In welchem Umfang bestehen für die Freie Hansestadt Bremen grundgesetzliche Ansprüche gegen den Bund und/oder andere Bundesländer zur Überwindung der Haushaltsnotlage?

11. Februar 1998

# Abschlußbericht der Bund-Länder-Arbeitsgruppe zum Fortgang der Haushaltssanierung in der Freien Hansestadt Bremen und im Saarland

## 1. Auftrag

Der Finanzplanungsrat hat in seiner 85. Sitzung am 25. Juni 1997 eine Bund-Länder-Arbeitsgruppe zum Fortgang der Haushaltssanierung der Freien Hansestadt Bremen und des Saarlandes eingesetzt. Als Mitglieder der Arbeitsgruppe wurden neben Vertretern des Bundes und der Länder Bremen und Saarland Vertreter der Länder Bayern, Brandenburg, Nordrhein-Westfalen, Schleswig-Holstein und Thüringen bestimmt.

Die Arbeitsgruppe hat den Auftrag, in Ansehung der gegebenen Haushaltslage aller Länder zu überprüfen, ob zur Haushaltsstabilisierung Bremens und des Saarlandes weitere Sanierungshilfen erforderlich sind. Die Arbeitsgruppe hat am 3. September, am 8. Oktober, am 12. November 1997, am 14. Januar und am 4. Februar 1998 getagt. Die Ergebnisse dieser Beratungen werden in dem hier vorgelegten Abschlußbericht dargestellt, der den Finanzministern von Bund und Ländern gemäß der Absprache im Plenum des Finanzplanungsrates am 19. November 1997 direkt übersandt wird.

## 2. Stand der Sanierung

Der Finanzplanungsrat hat in seiner 85. Sitzung am 25. Juni 1997 festgestellt, beide Länder haben die ihnen obliegenden Verpflichtungen zur Sanierung eingehalten. Beide Länder haben mit ihren Zuwachsraten der bereinigten Gesamtausgaben die Empfehlungen des Finanzplanungsrates deutlich unterschritten. Die Zuwachsrate der bereinigten Gesamtausgaben war danach auf zunächst 3 v.H. und ab 1997 auf 2 v.H. zu begrenzen. Die Ausgabenzuwachsrate ist zusätzlich in beiden Ländern hinter dem Durchschnitt der Länder einschließlich ihrer Gemeinden zurückgeblieben.

Die Arbeitsgruppe stellte fest, daß trotz eines Schuldenrückgangs in den ersten drei Jahren des Sanierungszeitraums um 500 Mio. DM in Bremen bzw. 954 Mio. DM im Saarland die zu

Beginn der Sanierung bestehenden Erwartungen nicht erfüllt wurden. Dementsprechend konnte auch die Höhe der Zinsbelastungen in beiden Ländern nicht in dem ursprünglich erwarteten Umfang reduziert werden.

Die Arbeitsgruppe kommt einvernehmlich zu dem Ergebnis, daß in Ansehung der Haushaltslage aller Länder in beiden Ländern bei Berücksichtigung der Gesamtsituation ihrer Haushalte das Sanierungsziel mit Ablauf des Sanierungszeitraums Ende 1998 nicht erreicht wird. Beide Länder werden sich Ende 1998 weiter in einer extremen Haushaltsnotlage befinden, aus der sie sich nicht aus eigener Kraft befreien können, auch wenn sich der Abstand zu den anderen Ländern verringert hat.

## 3. Sanierungsziel

Die Arbeitsgruppe stellt einvernehmlich fest, daß nach den Ausführungen des Bundesverfassungsgerichts im Urteil von 1992 das Sanierungsziel in der haushaltswirtschaftlichen Stabilisierung des Notlagenlandes besteht, „damit es wieder zur Wahrung seiner politischen Autonomie sowie zur Beachtung seiner verfassungsrechtlichen Verpflichtungen befähigt wird."

**Brandenburg/ Bremen/ Saarland:**

Brandenburg, Bremen und das Saarland betonen, daß die rechtlichen Maßstäbe, die das Bundesverfassungsgericht in seinem Urteil vom 27. Mai 1992 formuliert hat, auch heute - unter geänderten finanzwirtschaftlichen Daten - Bestand haben. Dabei konkretisiert sich das Sanierungsziel nach dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts von 1992 dahingehend, daß die Länder mit extremer Haushaltsnotlage finanzwirtschaftlich wieder Anschluß an die Ländergesamtheit finden müssen. So werden sie wieder zur Beachtung der verfassungsrechtlichen Verpflichtungen und zur Wahrung ihrer politischen Autonomie befähigt, wobei als geeignete, in einem Sachzusammenhang stehende Indikatoren der Haushaltsnotlage Kreditfinanzierungsquoten sowie Zinsbelastungsquoten benannt werden. Maßgeblich ist als Zielgröße danach die Zinssteuerquote des nächstfinanzschwachen Landes, das sich noch nicht in einer Haushaltsnotlage befindet. Nach diesem Maßstab hat das Bundesverfassungsgericht das erforderliche Sanierungsvolumen zum Zeitpunkt des Urteils in einer Modellrechnung berechnet. Nach allen Zinsbelastungsquoten ist augenblicklich festzustellen, daß sich Bremen und das Saarland wegen des Abstands zum

nächstfinanzschwachen Land weiter in einer extremen Haushaltsnotlage befinden, aus der sie sich nicht aus eigener Kraft befreien können.

Das Sanierungsziel besteht darin, die extreme Haushaltsnotlage in einem kurz zu haltenden Zeitraum im Rahmen eines fortgesetzten Sanierungsprogramms dauerhaft zu überwinden. Nur wenn das Sanierungsziel in Bremen/Saarland in diesem Rahmen quantifiziert wird, läßt sich das Sanierungsvolumen anhand eines objektiv nachvollziehbaren Maßstabes ermitteln und der Sanierungsfortschritt beurteilen. Der vom Bund aufgezeigten Problematik des Eintritts unvorhersehbarer finanzwirtschaftlicher Ereignisse könnte mit einer weiteren Überprüfungsklausel zum Beispiel im Jahre 2001 Rechnung getragen werden.

Die Frage der Leistungsfähigkeit der bundesstaatlichen Gemeinschaft spielt nach den rechtlichen Maßstäben, die im Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 27. Mai 1992 eingehend dargestellt sind, bei der Bestimmung des hier zu erörternden Sanierungsziels keine Rolle. Sie ist danach auch kein Maßstab zur Bestimmung der Höhe der erforderlichen Sanierungshilfen. Nach dem Urteil sind zunächst die erforderlichen Leistungen zu bestimmen. Zur Frage der Leistungsfähigkeit des Gesamtstaates ist dem Urteil zu entnehmen: „Erweist sich das vorhandene Finanzvolumen als dafür (zur Beseitigung der extremen Haushaltsnotlage) nicht ausreichend, so bleibt allerdings nur der Ausweg größerer Sparsamkeit oder einer Erhöhung der Einnahmen." Angesichts der Höhe der von den Ländern Bremen und Saarland vorgeschlagenen weiteren Sanierungshilfen von 3 Mrd. DM im Jahr 1999 bis 1,2 Mrd. DM im Jahr 2003 bestehen auch keine nachvollziehbaren Anhaltspunkte dafür, daß eine mangelnde Leistungsfähigkeit vorliegen könnte. Dies gilt erst recht dann, wenn die von Bremen unten dargestellte Fondslösung zum Tragen käme. Die Lasten für die bundesstaatliche Gemeinschaft würden sich dabei je nach Laufzeit und Ausgestaltung des Modells weiter auf 700 Mio. DM bis 1 Mrd. DM jährlich reduzieren. Es bestünden keine Anhaltspunkte dafür, daß Lasten dieses Umfangs die bundesstaatliche Gemeinschaft nach den gegenwärtigen finanzwirtschaftlichen Verhältnissen in ihrer verfassungsrechtlichen Handlungsfähigkeit nach Art. 109 Abs. 2 und Art. 115 Abs. 1 Satz 2 GG beeinträchtigen könnten.

Bund:

Der Bund sieht demgegenüber die Vorgaben des Urteils des Bundesverfassungsgerichts von 1992 wegen der veränderten finanzwirtschaftlichen Situation bei allen öffentlichen Haushalten und nach Hinzutritt der neuen Länder zum bundesstaatlichen Finanzausgleichssystem deutlich relativiert.

Es bestehen Bedenken gegen eine Ableitung weiterer Sanierungsziele allein auf der Basis von modelihaften Projektionen. Aufgrund der Erfahrungen in der Vergangenheit, nach denen die Annahmen der Projektionen durch unvorhersehbare finanzwirtschaftliche Datenänderungen das projizierte Ergebnis weit verfehlt haben, ermöglichen Projektionen keine belastbare Abschätzung der exakten Höhe weiterer Sanierungshilfen. Welche einzelne Quote oder welche Kombination von Quoten ab welcher Größe eine Haushaltsnotlagensituation präzise definieren, hat das Bundesverfassungsgericht ausdrücklich offen gelassen. Aus der Anerkennung des Bestehens einer extremen Haushaltsnotlage kann nicht die verfassungsrechtliche Verpflichtung abgeleitet werden, für die in Frage kommenden Sanierungsbeiträge automatisch die damals gewählten Maßstäbe weiter zu verwenden.

Im Gegensatz zur Auffassung von Bremen und Saarland muß nach Auffassung des Bundes aufgrund der veränderten Rahmenbedingungen vorrangig die finanzielle Leistungsfähigkeit der zu weiterer Hilfeleistung Verpflichteten auch wesentlicher Maßstab für die Festlegung der Höhe möglicher Sanierungsleistungen sein. Es ist offensichtlich, daß die finanzielle Leistungsfähigkeit des Gesamtstaates seit dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts von 1992 stark beansprucht wurde.

Der Bund widerspricht einer Auslegung des Urteils des Bundesverfassungsgerichts dahingehend, daß es sich auf einen formelhaft errechenbaren Geldleistungsanspruch des Notlagenlandes reduziert und allein gegen den Bund richtet.

Bayern/Nordrhein-Westfalen/Schleswig-Holstein/Thüringen:

Bayern, Nordrhein-Westfalen, Schleswig-Holstein und Thüringen sind grundsätzlich bereit, auch andere Maßstäbe für die Festlegung weiterer Hilfen in die Bewertung einzubeziehen.

Bund/ Bayern:

Der Bund und der Freistaat Bayern weisen darüber hinaus darauf hin, daß das Bundesverfassungsgericht in seiner Entscheidung von 1992 auch die Möglichkeit erwähnt, das Bundesgebiet neu zu gliedern, um zu gewährleisten, daß die Länder nach Größe und Leistungsfähigkeit die ihnen obliegenden Aufgaben wirksam erfüllen können.

## 4. Höhe und Dauer weiterer Sanierungsleistungen

**Bremen/Saarland:**

Bremen und das Saarland bedauern, daß der Bund von einer fachlichen Stellungnahme zur Höhe der Sanierungshilfen absieht. Bremen und das Saarland haben im Oktober 1997 Projektionen zur weiteren finanzwirtschaftlichen Entwicklung vorgelegt (Grundlage Steuerschätzung Mai 1997), in denen mit einem Sanierungsvolumen von 6,7 Mrd. DM für Bremen und von 4 Mrd. DM für das Saarland in einem weiteren Fünfjahreszeitraum die extreme Haushaltsnotlage überwunden und der Anschluß an die finanzwirtschaftliche Entwicklung des nächst finanzschwachen Landes realisiert werden kann. Die Sanierungshilfen sind beginnend mit dem Jahr 1999 degressiv ausgestaltet. Die erforderlichen Sanierungshilfen sinken danach kontinuierlich von insgesamt 3 Mrd. DM im Jahre 1999 auf zusammen 1,2 Mrd. DM im Jahre 2003. Bremen und das Saarland betonen, daß der Bund noch das erforderliche Sanierungsvolumen für jedes der beiden Länder unter gleichen Annahmen (insbesondere bei den Steuereinnahmen und Zinssätzen) zu berechnen hat, damit die Höhe nach einem einheitlichen objektiven Maßstab festgestellt wird. Bei dieser Rechnung sind die Daten auch - wie im Zwischenbericht der Bund-/Länder-Arbeitsgruppe bereits dargelegt wurde - auf der Grundlage der Steuerschätzung vom November 1997 anzupassen.

in Mio DM

| | 1999 | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 | insgesamt |
|---|---|---|---|---|---|---|
| Bremen | 1.800 | 1.600 | 1.400 | 1.100 | 800 | 6.700 |
| Saarland | 1.200 | 1.000 | 800 | 600 | 400 | 4.000 |
| Summe | 3.000 | 2.600 | 2.200 | 1.700 | 1.200 | 10.700 |

Saarland:

Das Saarland weist ausdrücklich darauf hin, daß die Berechnung davon ausgeht, daß der Bund auf der Grundlage des Saar-Memorandums Hilfen zur regionalwirtschaftlichen Flankierung des Subventionsabbaus im Steinkohlenbergbau leistet und das Saarland daher die Zinsersparnisse aus den weiteren Hilfen in vollem Umfang zur weiteren Schuldentilgung einsetzen kann. Sollte der Bund seine ablehnende Haltung aufrechterhalten, wäre das Saarland darauf angewiesen, wenigstens die Zinsersparnisse aus den weiteren Sanierungshilfen zur Umsetzung der im Saar-Memorandum beschriebenen Maßnahmen einzusetzen. Dies hätte Auswirkungen auf das zur Haushaltssanierung notwendige Volumen.

Bayern /Brandenburg /Bremen /Nordrhein-Westfalen /Saarland /Schleswig-Holstein/Thüringen:

Bayern, Brandenburg, Bremen, Nordrhein-Westfalen, Saarland, Schleswig-Holstein und Thüringen weisen darauf hin, daß - neben Sanierungshilfen - auch andere Maßnahmen als Finanzhilfen einen Beitrag zur dauerhaften Stabilisierung der finanzwirtschaftlichen Entwicklung in Bremen und im Saarland leisten können; zu denken wäre hier insbesondere an Standortentscheidungen und gezielte Förderinstrumente des Bundes.

Bund:

Die Höhe möglicher Sanierungsleistungen für Bremen und das Saarland kann aus Bundessicht nicht unabhängig von der Leistungsfähigkeit der möglichen Zahler beurteilt werden. Hierzu führt das Bundesverfassungsgericht in seiner Entscheidung 1992 aus: „Allerdings hat der Bund bei der Entscheidung über die Anwendung der verfügbaren Handlungsmöglichkeiten seinerseits - im Blick auf seine eigene und die Belastung der übrigen Länder - Art. 109 Abs. 2 GG zu beachten; auch die Fähigkeit des Bundes und der anderen Länder zur Erfüllung der ihnen verfassungsrechtlich zugewiesenen Aufgaben darf nicht in Frage gestellt werden. Not, die kraft einer Solidaritätspflicht gemeinsam zu beseitigen ist, erfordert Anstrengungen und Einschränkungen auf allen Seiten. Die Pflicht zur finanziellen Beistandsleistung kann dadurch begrenzt werden."

Deshalb muß bei der Festlegung der Höhe möglicher Sanierungshilfen die deutliche Verschlechterung der finanziellen Situation der öffentlichen Haushalte in Deutschland nach der Entscheidung der Bundesverfassungsgerichts 1992 berücksichtigt werden. Dies gilt

insbesondere für den Bund, da für 1998 und die folgenden Jahre jeweils erheblich höhere Defizitquoten des Bundes als der Ländergesamtheit (einschließlich ihrer Kommunen) zu erwarten sind. Aufgrund dieser finanziellen Ausgangslage hängt die Höhe möglicher Sanierungshilfen wesentlich von der Leistungsbereitschaft der anderen Länder ab. Der Bund geht davon aus, daß hierfür bereitstehende Transferwege im Finanzausgleichssystem genutzt werden sollen.

Der Bund verweist hinsichtlich Höhe und Dauer von Sanierungshilfen auf die Möglichkeiten zeitlicher Streckungen und befristeter Prioritäten. Hierzu äußert sich das Bundesverfassungsgericht in seiner Entscheidung von 1992:
„Reichen indes die verfügbaren Mittel auch bei Mobilisierung aller Möglichkeiten nicht aus, mehreren Ländern zur gleichen Zeit eine in ihrem Umfang wirksame Stabilisierungshilfe zu leisten, darf die Hilfeleistung ausnahmsweise zeitlich versetzt erfolgen; möglicherweise mit einer vorläufigen Überbrückungshilfe für das nachfolgende Land, damit sich seine Haushaltsnotlage nicht weiter verschlimmert. Dabei muß aber sichergestellt sein, daß im Ergebnis eine gleiche Behandlung der mehreren Länder stattfindet."

**Bayern/ Brandenburg/ Nordrhein-Westfalen/ Schleswig-Holstein/ Thüringen:**

Bayern, Brandenburg, Nordrhein-Westfalen, Schleswig-Holstein und Thüringen widersprechen der Auffassung des Bundes, die Höhe möglicher Sanierungshilfen hänge wesentlich von der Leistungsbereitschaft der anderen Länder ab. Im Rahmen der Solidarpaktverhandlungen 1993 sei ein Konsens dahingehend gefunden worden, daß der Bund die derzeitigen Sanierungshilfen für Bremen und das Saarland unmittelbar trägt und die Länder über die Deckungsquoten mit Blick auf die Umsatzsteuerverteilung mittelbar an diesen Kosten beteiligt sind. An dieser Lösung - keine unmittelbare Beteiligung der Länder an den Sanierungshilfen - sollte weiterhin festgehalten werden.

**Bremen/ Saarland:**

Eine Überbrückungshilfe durch eine zeitliche Streckung oder eine zeitlich versetzt gewährte Sanierungshilfe würde hingegen wegen der fortdauernden extremen Haushaltsnotlage nicht nur die politische Autonomie in einem unvertretbar langen Zeitraum beeinträchtigen, sondern auch einen höheren Sanierungsaufwand bedingen. Eine Aussetzung der zielgerichteten Sanierungsleistungen und die Umstellung auf eine Überbrückungshilfe wäre nach den gegenwärtigen Umständen nicht hinnehmbar.

Bremen:

Im übrigen liegen die engen verfassungsrechtlichen Voraussetzungen nicht vor („Reichen indes die verfügbaren Mittel auch bei Mobilisierung aller Möglichkeiten nicht aus..."), unter denen das Bundesverfassungsgericht eine Überbrückungshilfe als zulässig angesehen hat. Es fehlt im Textteil des Bundes jede Begründung dafür, warum nach den konkreten gegenwärtigen Verhältnissen die Voraussetzungen für eine Beschränkung auf eine Überbrückungshilfe vorliegen könnten. Die Leistungsfähigkeit der bundesstaatlichen Gemeinschaft müßte so stark eingeschränkt sein, daß die Wahrnehmung der durch die Verfassung übertragenen Aufgaben bei den leistenden Gebietskörperschaften gefährdet wäre und es müßten zuvor alle finanzwirtschaftlichen Möglichkeiten mobilisiert worden sein (das Bundesverfassungsgericht verweist selbst auf das Mittel von Steuererhöhungen). Davon kann - wie oben ausgeführt - angesichts der für die beiden Länder erforderlichen Beträge deutlich nicht ausgegangen werden.

5. Einmalige Teilentschuldung

Bremen:

Für Bremen stellt eine Schuldübernahme in einen Fonds im Jahre 1999 eine sinnvolle Alternative zur Gewährung von Sonder-Bundesergänzungszuweisungen als Sanierungshilfe dar. Vorteilhaft an diesem Modell wäre, daß es anders als bei Sonder-Bundesergänzungszuweisungen keine Ungewißheiten über die Tilgungswirkungen der Sanierungsbeiträge gibt. Zu einem feststehenden Zeitpunkt wäre das Sanierungsziel erreicht.

Die erforderlichen Sanierungsbeiträge könnten geringer ausfallen: Während die Fünfjahresleistungen nach den bisherigen Berechnungen Bremens 6,7 Mrd. DM erforderten, könnten bei einer Schuldübernahme diese Leistungen auf 6 Mrd. DM reduziert werden (nach Steuerschätzung Mai 1997).

Haushaltstechnisch ergibt sich für die Finanzierenden der Vorteil, daß nur die für die Schuldübernahme erforderlichen Annuitäten als Ausgabe dargestellt werden.

Die Schuldübernahme könnte mit strengen Sanierungsauflagen für weitere fünf Jahre wie bei der Gewährung von Sonder-Bundesergänzungszuweisungen verbunden werden. Damit

bliebe der Konsolidierungsdruck unvermindert erhalten. Bremen würde sich dabei weiterhin zu jährlichen Berichten über die Einhaltung der Sanierungsauflagen gegenüber dem Finanzplanungsrat verpflichten.

Bremen sieht eine einmalige Schuldübernahme in einen Fonds als ein mögliches Mittel zur Beseitigung einer extremen Haushaltsnotlage als verfassungsrechtlich zulässig an.

**Saarland:**

Das Saarland hält eine einmalige Teilentschuldung in vergleichbarer Größenordnung für eine bedenkenswerte Alternative zur Gewährung von Sonder-Bundesergänzungszuweisungen. Das Saarland wäre hierbei bereit, für einen Zeitraum von 5 Jahren die gleichen Eigenbeiträge wie bei Gewährung von Sonder-Bundesergänzungszuweisungen zu erbringen.

**Brandenburg/ Nordrhein-Westfalen /Schleswig-Holstein:**

Brandenburg, Nordrhein-Westfalen und Schleswig-Holstein halten den Vorschlag einer einmaligen Teilentschuldung grundsätzlich für diskussionswürdig. Sie dürfte aber keinesfalls unkonditioniert erfolgen. Der Konsolidierungsdruck auf Bremen und das Saarland müsse erhalten bleiben. Verbindliche Sanierungsauflagen mit Eigenbeiträgen für die Jahre nach der Teilentschuldung seien deshalb unabdingbar, Sanktionsmöglichkeiten bei einer Nichteinhaltung der Sanierungsauflagen vorzusehen. Bei der Ausgestaltung einer Teilentschuldung gelte es, die Präzedenzwirkungen für andere Länder zu bedenken.

**Bund:**

Der Bund sieht keine rechtliche Möglichkeit einer Schuldübernahme von den Haushaltsnotlagenländern auf einen Sonderfonds des Bundes.

**Bund/ Bayern:**

Der Bund und Bayern sind grundsätzlich zurückhaltend in der Bewertung einer einmaligen Teilentschuldung, da der notwendige Konsolidierungsdruck auf Bremen und das Saarland durch die sofort wirksame Entlastung geschwächt werden könnte. Eine entsprechend dem

Vorschlag von Bremen vorzunehmende Schuldübernahme auf einen Bundesfonds (Erblastentilgungsfonds) könnte negative Anreizwirkungen auch für andere Länder entfalten.

6. Eigenbeiträge der Freien Hansestadt Bremen und des Saarlands zu Sanierung

Die Arbeitsgruppe begrüßt die grundsätzliche Bereitschaft Bremens und des Saarlands, künftig die Zinsersparnisse aus Sanierungshilfen voll zur Schuldentilgung einzusetzen.

**Bremen:**

Bremen weist darauf hin, daß die Verwendung der durch die Sanierungshilfen von 1994 bis 1998 entstandenen Zinsentlastungen für wirtschafts- und finanzkraftstärkende Maßnahmen im Rahmen des Investitionssonderprogramms davon unberührt bleibt.

**Saarland:**

Wegen des im Ländervergleich überaus niedrigen Ausgabenniveaus wäre das Saarland - wenn der Bund eine angemessene finanzielle Hilfe auf der Grundlage des Saar-Memorandums auch weiterhin ablehnte - darauf angewiesen, die Zinsersparnisse aus den zukünftigen Sanierungshilfen zur Finanzierung der notwendigen Maßnahmen einzusetzen.

**Bund/Bayern/Brandenburg/Nordrhein-Westfalen/Schleswig-Holstein/Thüringen:**

Der Bund, Bayern, Brandenburg, Nordrhein-Westfalen, Schleswig-Holstein und Thüringen stellen fest, daß für Bremen und das Saarland die Einhaltung der vom Finanzplanungsrat empfohlenen Zuwachsrate für das Ausgabenwachstum aller Gebietskörperschaften (augenblicklich 2 v.H.) keinen hinreichenden Eigenbeitrag darstellen würde. Die Vorgaben für das Ausgabenwachstum - insbesondere für die Ausgaben ohne Zinsausgaben - in Bremen und dem Saarland sollten als Eigenbeitrag zur Sanierung deutlich unterhalb der Empfehlungen des Finanzplanungsrates festgesetzt werden. Darüber hinaus müßten Bremen und das Saarland in ihren künftigen Sanierungsberichten ab 1999 Zuwächse bei den Leistungsausgaben einzeln begründen und dabei auch darlegen, ob und ggf. welche Maßnahmen ergriffen wurden, um zusätzliche Einnahmemöglichkeiten (einschließlich Vermögensveräußerungen) auszuschöpfen.

Bremen/Saarland:

Bremen und das Saarland werden auch in Zukunft die Einsparpotentiale konsequent ausnutzen, um die strukturellen haushaltswirtschaftlichen Ungleichgewichte nach besten Kräften zu vermindern. Sie beabsichtigen, als Eigenbeitrag zur Haushaltssanierung den Zuwachs ihrer Leistungsausgaben (bereinigte Gesamtausgaben ohne Zinsausgaben / Saarland: und ohne zusätzliche Ausgaben im Rahmen des Saar-Memorandums) um 0,5 Prozentpunkte unter der vom Finanzplanungsrat für die bereinigten Ausgaben bestimmten Zuwachsrate bzw. unter der vergleichbaren durchschnittlichen Zuwachsrate der anderen Länder zu halten.

Höhere Eigenbeiträge sind nicht mehr realisierbar. Darüber hinausgehende Einsparungen sind schon deshalb besonders schwierig, weil beide Länder bereits frühzeitig mit deutlichen Einsparungen begonnen haben.

Bremen:

Bremen weist darauf hin, daß es seine Zuwachsrate einschließlich der Aufwendungen für das Investitions-Sonderprogramm nach § 11 Abs. 6 Finanzausgleichsgesetz noch deutlich unter der Zuwachsrate der anderen Länder gehalten hat. Ohne diese im Rahmen des Sanierungsprogramms zweckgebundenen Ausgaben hätte noch ein wesentlich höherer Abstand zu den anderen Ländern bestanden (teilweise Minuswachstum).

Saarland:

Das Saarland verweist auf die nachhaltige Begrenzung des Ausgabenzuwachses und darüber hinaus auf das schon heute erreichte überaus niedrige Niveau seiner Leistungsausgaben. Zu berücksichtigen sei auch, daß das Saarland im derzeitig laufenden Sanierungszeitraum die Zinsersparnisse aus den Sonder-Bundesergänzungszuweisungen zum überwiegenden Teil zur weiteren Schuldentilgung benutzt und das Niveau seiner Leistungsausgaben damit zusätzlich niedrig gehalten habe.

Bund/ Bayern:

Eine Haushaltsstabilisierung in Bremen und dem Saarland bedarf im eigenen Interesse zwingend einer strikten Ausgabenbegrenzung. Dies belegen die Primärdefizite (Finanzierungsdefizit abzüglich Zinsausgaben) 1996 von im Saarland (einschl. Kommunen) 164 Mio. DM und in Bremen sogar 557 Mio. DM. Selbst bei Rückführung ihrer Zinsvorbelastung an die Ländergesamtheit bliebe also die Haushaltslage in Bremen und dem Saarland sehr ernst und hätte die Tendenz, sich ohne entsprechende Konsolidierungsschritte wieder deutlich zu verschlechtern.

Vor diesem Hintergrund müßten sich die Länder in einer Haushaltsnotlage stärker als bisher in ihrer Ausgabenpolitik an ihrer Einnahmenausstattung orientieren. Von Ländern mit geringer finanzieller Leistungsfähigkeit, die auf besondere Hilfe zur Überwindung ihrer Haushaltsnotlage angewiesen sind, könne sowohl besondere Sparsamkeit als auch die Ausschöpfung aller Einnahmemöglichkeiten verlangt werden.

Bremen/Saarland:

Bremen und Saarland betonen, daß die bestehenden Handlungsmöglichkeiten zur Reduzierung der Ausgaben weitestgehend genutzt wurden. In den anliegenden Papieren (Anlage 2 und 3) sei dies eingehend dargestellt. Auch die Möglichkeiten zur Einnahmeerhöhung würden konsequent ausgeschöpft werden. Die Landes- und Gemeindesteuern und die Gebühren würden regelmäßig überprüft und umgehend angepaßt, wenn Möglichkeiten zur Erhöhung bestünden.

## 7. Finanzierung der Sanierung

Bund:

Der Bund betont, daß das Verfassungsgericht die Solidaritätspflicht zum Beistand nicht auf den Bund begrenzt hat. Das Bundesverfassungsgericht führt dazu in seinem Urteil vom 27. Mai 1992 aus: „Befindet sich ein Glied der bundesstaatlichen Gemeinschaft - sei es der Bund, sei es ein Land - in einer extremen Haushaltsnotlage, so erfährt das bundesstaatliche Prinzip seine Konkretisierung in der Pflicht aller anderen Glieder der bundesstaat-

lichen Gemeinschaft, dem betroffenen Glied auf der Grundlage konzeptionell aufeinander abgestimmter Maßnahmen Hilfe zu leisten." Der Bund sieht insoweit alle Länder in der Pflicht zum Beistand für die Länder in einer besonderen Haushaltsnotlage.

Für den Bund werden zudem 1998 und in den Folgejahren erheblich höhere Defizitquoten im Vergleich zur Ländergesamtheit (einschl. Kommunen) erwartet. Die Länder besitzen also eine spürbar höhere Leistungsfähigkeit, um die Finanzierung der Sanierungshilfen ab 1999 zu tragen. Für den Bund ist aufgrund seiner schlechteren Finanzausstattung eine wesentliche Beteiligung der Länder an der Finanzierung weiterer Sanierungshilfen zwingend geboten. Dabei ist zusätzlich zu berücksichtigen, der Bund hat Sanierungshilfen im Zeitraum 1994 bis 1998 allein getragen und ist damit in Vorleistung getreten. Der Bund stellt deshalb klar, für zusätzliche Sanierungshilfen ab 1999 können die befristeten gesetzlichen Regelungen des Förderalen Konsolidierungsprogramms nicht einfach fortgeschrieben werden.

Der Bund verbessert zudem bereits durch die Gewährung der Sonder-Bundesergänzungszuweisungen für die Kosten politischer Führung in Höhe von jährlich 126 Mio. DM in Bremen und 153 Mio. DM im Saarland die Einnahmeausstattung dieser Länder gegenüber dem Durchschnitt der westdeutschen Länder.

**Bayern/Brandenburg/Nordrhein-Westfalen/Schleswig-Holstein/Thüringen:**

Bayern, Brandenburg, Nordrhein-Westfalen, Schleswig-Holstein und Thüringen lehnen eine unmittelbare Beteiligung der Länder an der Finanzierung weiterer Sanierungshilfen ab. Bund und Länder haben sich im Rahmen der Solidarpaktverhandlungen 1993 auf eine gemeinschaftliche, von allen Seiten getragene Verteilung der Lasten geeinigt; dabei wurden die Finanzierungslasten der Sanierungshilfen für Bremen und Saarland unmittelbar dem Bund zugeordnet. Die damals getroffenen Vereinbarungen und Zuordnungen müssen grundsätzlich auch weiterhin gelten, sie dürfen nicht bereits wenige Jahre nach Inkrafttreten in Frage gestellt werden. Eine aktuelle Bestandsaufnahme zeigt überdies, daß die Belastungen des Bundes - in der Abgrenzung der Solidarpaktergebnisse - deutlich hinter den Annahmen von 1993 zurückgeblieben sind, insbesondere durch Minderausgaben beim Erblastentilgungsfonds und bei der Restabwicklung der Treuhandaufgaben. Diese auch künftig zu erwartenden einseitigen Minderbelastungen des Bundes liegen in einer Größenordnung, die die von Bremen und dem Saarland vorgetragenen Ansprüche auf weitere

Sanierungshilfen um ein Vielfaches übersteigen. Überdies ist zu berücksichtigen, daß die Belastungen durch weitere Sanierungsleistungen auf deutlich niedrigerem Niveau liegen würden und degressiv ausgestaltet wären.

Aus einem Vergleich unbereinigter Defizitquoten des Bundes und der Länder kann keine Forderung nach einer direkten Finanzierungsbeteiligung der Länder an weiteren Sanierungshilfen abgeleitet werden. Hinsichtlich der Aussagekraft von Defizitquoten für die finanzielle Leistungsfähigkeit im Bund-Länder-Verhältnis bestehen unterschiedliche Auffassungen zwischen Bund und Ländern. Jedenfalls läßt eine schematische Projektion von Ausgaben und Einnahmen keine belastbaren Rückschlüsse auf die jeweilige Leistungsfähigkeit des Bundes oder der Länder zu. Auch mit Blick auf die gegenwärtige Datenlage ist eine Forderung des Bundes nach einer stäreren Beteiligung der Länder an den Sanierungshilfen nicht gerechtfertigt.

Darüber hinaus weisen diese Länder die Darstellungsweise des Bundes zurück, er habe mit seinem Finanzierungsanteil an den Sanierungshilfen der Jahre 1994 bis 1998 lediglich Vorleistungen erbracht, die bei einer Finanzierung weiterer Sanierungshilfen ab 1999 aufgerechnet werden müßten. Eine Vorleistung des Bundes ist nicht erkennbar, da die Sanierungshilfen Teil eines in sich ausgewogenen Gesamtpaktes waren.

**Bund:**

Der Bund stellt fest, daß die finanzwirtschaftliche Entwicklung für alle Gebietskörperschaften gegenüber den Erwartungen bei den Solidarpaktverhandlungen wesentlich anders verlaufen ist und einzelne Komponenten der damaligen Abmachungen nicht die Gesamtursache der gegenwärtigen Defizitsituation darstellen. Deswegen kann der Bund in der Frage der Lastentragung für weitere Sanierungshilfen keine fortdauernde Festlegung anerkennen. Vielmehr ist hierzu eine neue gesetzgeberische Entscheidung erforderlich.

**Brandenburg/ Bremen/ Saarland/ Schleswig-Holstein:**

Brandenburg, Bremen, Saarland und Schleswig-Holstein betonen, daß kein Sachzusammenhang zwischen den Sonder-BEZ wegen überproportionaler Kosten der politischen Führung und den Sanierungsleistungen bestehe. Die Sonder-BEZ für die Kosten politischer Führung dienten dem Ausgleich einer Sonderlast bei kleineren Bundesländern. Alle Länder bei denen die Voraussetzungen vorlägen, erhielten nach dem Finanzausgleichsgesetz

diese Leistungen. Diese BEZ dienten dem teilweisen Ausgleich einer Sonderlast, es sei unzutreffend dies als Verbesserung der Einnahmeausstattung der Sanierungsländer zu bezeichnen.

8. Weiteres Verfahren

**Brandenburg/ Bremen/ Nordrhein-Westfalen/ Saarland/ Schleswig-Holstein:**

Brandenburg, Bremen, Nordrhein-Westfalen, Saarland und Schleswig-Holstein betonen, daß der Bund nach dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 27. Mai 1992 für die gesetzgeberische Umsetzung zur Beseitigung extremer Haushaltsnotlagen „Handlungssubjekt" ist. D.h. der Bund hat die Verpflichtung, einen lösungsorientierten Vorschlag vorzulegen, der den verfassungsrechtlichen Anforderungen genügt.

Daher trägt der Bund auch die Verantwortung für die rechtzeitige Einleitung eines Gesetzgebungsverfahrens, das eine Anschlußregelung sicherstellen muß.

**Bund:**

Nach dem Ergebnis der Bund/ Länder-Arbeitsgruppe sieht der Bund weiteren Erörterungsbedarf auf der politischen Ebene.

**Thüringen:**

Thüringen vertritt die Auffassung, daß vor Entscheidung der politisch bedeutsamen Fragen noch eine Erörterung auf politischer Ebene notwendig ist.

Anlage 1

4. Februar 1998

## Protokollnotiz der Freien Hansestadt Bremen zum Abschlußbericht der Bund-Länder- Arbeitsgruppe zum Fortgang der Haushaltssanierung in der Freien Hansestadt Bremen und dem Saarland

Bremen bedauert, daß der Bund bisher seiner im Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 27. Mai 1992 auferlegten verfassungsrechtlichen Verpflichtung nicht nachgekommen ist, Bund und Länder gemeinsam treffende Verfahrensregelungen festzulegen, die der Entstehung einer Haushaltsnotlage entgegenwirken und zum Abbau einer eingetretenen Haushaltsnotlage beizutragen geeignet sind. Gäbe es eine solche Regelung, bestünden gegenwärtig keine Zweifel über Maßstäbe und Verfahren zur Lösung der bestehenden Haushaltsnotlagen. Bremen hält eine solche allgemeine gesetzliche Regelung für dringlich und verfassungsrechtlich geboten.

Bremen stellt fest, daß vom Bund nicht konkret begründet wurde, inwieweit die erforderlichen Sanierungsbeträge die Leistungsfähigkeit des öffentlichen Gesamthaushalts überfordern könnten. Auch die im Zwischenbericht noch angekündigte Bildung eines Maßstabes für die Leistungsfähigkeit und für ihr Verhältnis zu den erforderlichen Sanierungsbeiträgen ist unterblieben.

**Anlage 2**

# Bilanz der bisherigen Sanierung des Haushalts der Freien Hansestadt Bremen 1994 bis 2004

-

Diese Bilanz gibt einen zusammenfassenden Überblick über den Verlauf und die Ergebnisse des Sanierungsprozesses in den Jahren 1994 bis 2004. Sie basiert auf den jährlichen Berichten der Freien Hansestadt Bremen über die Verwendung der Sanierungsgelder, die Maßnahmen zur Haushaltskonsolidierung und die Ergebnisse in Bezug auf das Sanierungsziel, die seit 1994 dem Finanzplanungsrat vorgelegt und von diesem gebilligt wurden. Die Sanierungsberichte sind im Internet unter der Adresse http://www2.bremen.de/finanzsenator eingestellt und abrufbar.

Die Sanierung der bremischen Finanzen sollte, anknüpfend an das Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 27. Mai 1992 in einer Kombination finanz- und wirtschaftspolitischer Maßnahmen verwirklicht werden: „Rührt die Haushaltsnotlage aus einer Kombination von wirtschaftlicher Strukturschwäche und hierdurch mit verursachter übermäßiger Verschuldung her, ist zu berücksichtigen, dass in einer solchen Lage schwerlich allein der Einsatz mittel- und längerfristig wirksamer Maßnahmen zur Verstärkung der Wirtschaftskraft, so unentbehrlich sie sein mögen, weiterhelfen kann, noch allein der Abbau der akuten, in der Schuldenlast sich manifestierenden Haushaltsnotlage, …sondern nur das Ineinandergreifen verschiedener Maßnahmen“ (BVerfGE Seite 160).

Dementsprechend wird im Folgenden zunächst die finanzwirtschaftliche Entwicklung im Sanierungszeitraum dargestellt. Anschließend wird über die Maßnahmen zur Stärkung der Wirtschaftskraft berichtet.

# I. Finanzwirtschaftliche Entwicklung im Sanierungszeitraum[1]

Finanzwirtschaftliches Ziel der Sanierung war die Überwindung der Haushaltsnotlage und damit eine Absenkung der außerordentlich hohen Kreditfinanzierungsquote sowie der Zinssteuerquote. Die Rahmenbedingungen für die Sanierung wurden in den Sanierungsvereinbarungen mit dem Bund festgelegt. Danach wurde dem Land für die Jahre 1994 bis 1998 eine Hilfe von 9 Mrd. DM gewährt; für den Zeitraum 1999 bis 2004 eine weitere, degressiv ausgestaltete Hilfe von 7,7 Mrd. DM.

Grundlage der Bemessung waren Sanierungsprogramme der Freien Hansestadt Bremen auf Basis gemeinsam getroffener Annahmen über die zukünftigen finanzwirtschaftlichen Rahmenbedingungen. Gradmesser der von Bremen zu leistenden Eigenbeiträge zur Haushaltssanierung waren die Empfehlungen des Finanzplanungsrates zur Ausgabenentwicklung. Bremen orientierte sich aber zusätzlich an dem gegenüber dem Finanzplanungsrat ebenfalls reduzierten Ausgabenanstieg der anderen Länder und unterschritt diesen noch.

In der Analyse der finanzwirtschaftlichen Entwicklung wird deutlich, dass

- Bremen die durch die Sanierungsvereinbarungen vorgegebenen Ausgabenbegrenzungen eingehalten hat (1.1 – 1.3)
- allerdings nach wie vor eine Haushaltsnotlage besteht (1.4)
- die Ursachen für das Fortbestehen der Haushaltsnotlage nicht selbstverschuldet sind, sondern in der gegenüber den damaligen Annahmen ungünstigeren Entwicklung auf der Einnahmenseite, insbesondere bei den Steuereinnahmen, begründet sind (1.5).

## 1. Entwicklung der Gesamtausgaben

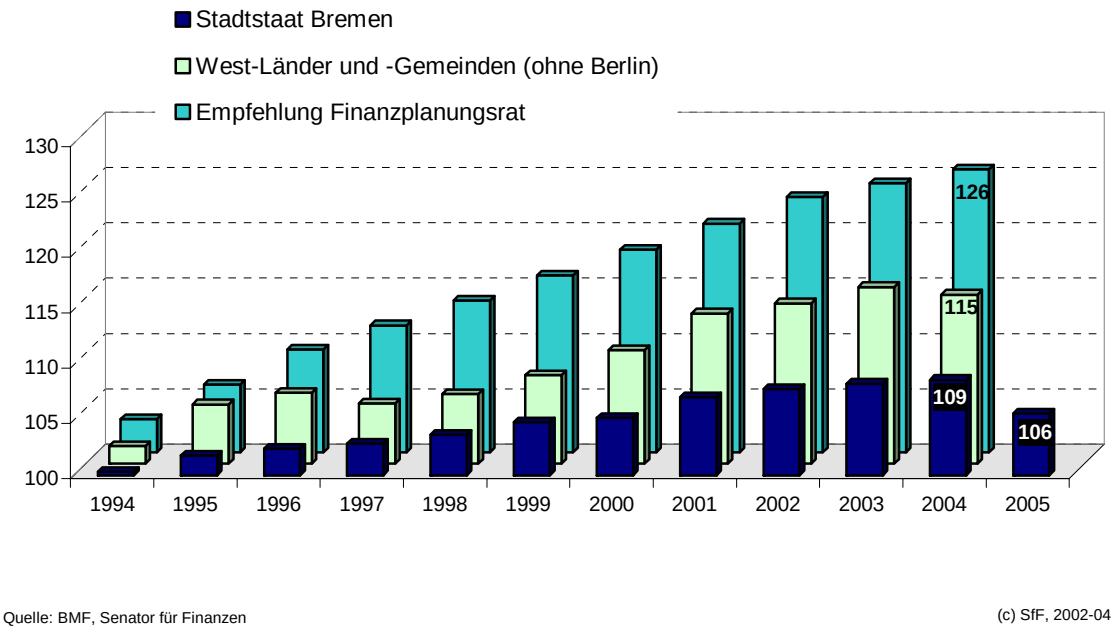
Im ersten Sanierungszeitraum 1994/98 wurde die für Bremen maximal zulässige Ausgaben-Zuwachsrate in einer Verwaltungsvereinbarung mit dem Bund durch die jeweiligen Empfehlungen des Finanzplanungsrates zur Ausgabengestaltung aller Gebietskörperschaften definiert. Entsprechend diesen Vorgaben durfte bei der Ausgabenentwicklung des Stadtstaates in den Jahren 1994/96 eine Wachstums-

[1] In Anpassung an die Buchungspraxis anderer Länder werden mit Aufstellung des Doppelhaushaltes 2006/2007 auf der Ausgabenseite der bremischen Haushalte Korrekturen in der Mittelzuordnung nach konsumtiven und investiven Haushaltspositionen vorgenommen. Die rückwirkende Anwendung dieser Neuzuordnungen führt in der Bilanz des Sanierungszeitraumes zu einer Absenkung der Investitionsausgaben und einem Anstieg der Zins- und sonstigen konsumtiven Ausgaben. Im Anhang dieser Anlage sind die entsprechenden Umbuchungen zusammenfassend tabellarisch dokumentiert; für die einzelnen Kennziffern und Zuwachsraten sind jeweils in den zu den Abbildungen gehörenden Tabellen im Anhang aufgeführt.

rate von 3,0 %, in den Jahren 1997/98 eine Zunahme der Bereinigten Gesamtausgaben von 2,0 % nicht überschritten werden.

Mit Beginn des zweiten Sanierungszeitraumes im Jahr 1999 wurden diese Auflagen verschärft: Die Begrenzung des Wachstums der Bereinigten Ausgaben auf die Empfehlungen des Finanzplanungsrates wurde rechtlich bindend gestaltet. Ergänzt wurde diese Auflage durch die Verpflichtung zur besonderen Ausgabendisziplin im konsumtiven Bereich. In den Sanierungsjahren 1999/2002 betrugen die Grenzwerte der zulässigen Zuwachsraten für die bremischen Haushalte dementsprechend 2,0 % für die Bereinigten Ausgaben sowie 1,5% für die konsumtiven Ausgaben (FAG-Änderungsgesetze).

| **Abb. 1: Ausgaben-Zuwachsraten** | Der Senator für Finanzen | | |
|---|---|---|---|
| (Bereinigte Ausgaben; Index: 1993 = 100) | Referat 20 | Sanierung | 04.04.06 |




Quelle: BMF, Senator für Finanzen

(c) SfF, 2002-04

*) 2005: Bremen: 13. Monat, 2004: West-Länder und -Gemeinden 12. Monat

Für die beiden Restjahre des Sanierungszeitraumes wurden die Auflagen für die bremische Haushaltsgestaltung noch enger gefasst: Im März 2002 beschloss der Finanzplanungsrat als Beitrag zur Umsetzung eines „Nationalen Stabilitätspaktes", die Vorgaben zur Ausgabenzuwachsrate in den Planjahren für die Gebietskörperschaften des Bundesgebietes auf 1,0 % zu verringern. Aufgrund der Festlegungen des Finanzausgleichsgesetzes besaß diese Empfehlung für die bremischen Haushalte gesetzlich bindenden Charakter. Der Anstieg der Gesamtausgaben war daher in den Jahren 2003 und 2004 für Bremen auf 1,0 % p. a. zu begrenzen, die Zunahme der konsumtiven Ausgaben auf 0,5 % p. a..

Die Freie Hansestadt Bremen hat diese Sanierungsverpflichtungen zur Einhaltung der Richtwerte durchgängig erfüllt, teilweise sogar übertroffen, und dabei die Gesamt-Ausgabenentwicklung des Stadtstaates unterhalb des Vergleichswertes der übrigen Länder und Gemeinden des (westlichen) Bundesgebietes gehalten (vgl. **Abbildung 1**). Aus den vom Finanzplanungsrat für die jeweiligen Jahre maximal zugelassenen Ausgabensteigerungen hätte sich im Sanierungszeitraum 1994 - 2004 rechnerisch eine zulässige Ausgabesteigerung von 25,5 % ergeben; dieser Rahmen wurde von Bremen lediglich zu etwa einem Drittel (8,6 %) ausgeschöpft.

Gemessen an der tatsächlichen Ausgabenentwicklung der übrigen (West-) Länder und Gemeinden (+ 15,3 %) entspricht dieses Ausgabeverhalten in absoluten Beträgen einem rechnerischen Eigenbeitrag Bremens zur Haushaltssanierung von 260 Mio. € im Jahr 2004. Über den gesamten Zeitraum gerechnet, ergibt sich gegenüber dem zulässigen Spielraum gemäß Finanzplanungsrat eine realisierte Minderausgabe zwischen 1994 und 2004 von 4,636 Mrd. € und im Vergleich zu der Ausgabenentwicklung des Durchschnitts der West-Länder und Gemeinden von 1,965 Mrd. €.

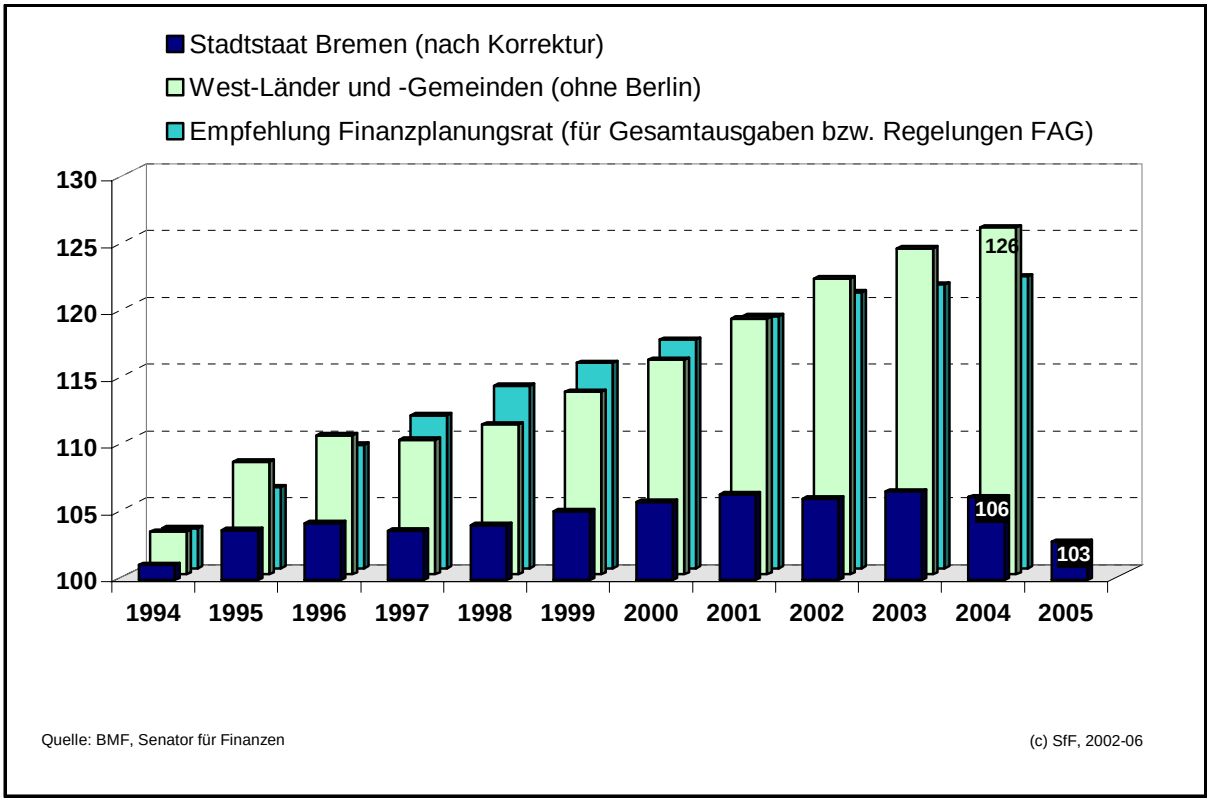
## 2. Entwicklung der konsumtiven Ausgaben

Die Konsolidierungsanstrengungen richteten sich in den vergangenen Jahren vorwiegend auf den konsumtiven Bereich: Seit Beginn des ersten Sanierungszeitraumes wurde der Anstieg der konsumtiven Ausgaben in den bremischen Haushalten in wesentlich stärkerem Maße als im übrigen (westlichen) Bundesgebiet begrenzt. Während sie im Durchschnitt der West-Länder und Gemeinden von 1994 bis 2004 um 24,1 % stiegen, nahmen sie in Bremen nur um 2,4 % zu.

Bei diesem Vergleich ist zwar zu berücksichtigen, dass hierin auch die Zinsminderausgaben aufgrund der Sanierungszahlungen ihren Niederschlag finden. Dass die Feststellung überdurchschnittlicher bremischer Konsolidierungsfortschritte allerdings auch bei Nichtberücksichtigung der Zinsminderausgaben zutrifft, zeigt der Vergleich der konsumtiven Primärausgaben, d.h. der Ausgaben für Personal- und sonstige laufende Kosten (ohne Zinsausgaben). Sie hätten gemäß der Empfehlungen des Finanzplanungsrats im Sanierungszeitraum im Durchschnitt der Länder und Gemeinden um 22 % steigen können und nahmen bundesweit tatsächlich um 26 % zu. Im Stadtstaat Bremen fiel der Anstieg im selben Zeitraum mit nur 6,2 % deutlich niedriger aus (vgl. **Abbildung 2**). Gemessen am Durchschnittswert der Länder und Gemeinden entspricht diese realisierte bremische Ausgabenbegrenzung in absoluten

Beträgen rechnerischen Minderausgaben von rd. 558 Mio. € im Jahre 2004. Gegenüber den Vorgaben des Finanzplanungsrates haben sich die jährlichen Minderausgaben inzwischen auf etwa 443 Mio. € p. a. addiert.

| **Abb. 2: Veränderung der konsumtiven Primärausgaben** | Der Senator für Finanzen | | |
|---|---|---|---|
| (Index: 1993 = 100) | Referat 20 | Sanierung | 04.04.06 |




Die Begrenzung der konsumtiven Ausgaben wurde zu einem beträchtlichen Teil über eine Einschränkung der Personalausgaben erreicht. Der Stadtstaat Bremen hat seine Personalausgaben im Zeitraum 1993 bis 2004 um rund 11 % reduziert; bei den westdeutschen Ländern und Gemeinden (ohne Berlin; ohne Hochschulen und Krankenhäuser) sind sie um 16 % gestiegen. Da die Abnahme auch durch Ausgliederungen begünstigt worden ist, ist der Vergleich nur begrenzt aussagekräftig. Dies gilt auch im Hinblick auf die gleichzeitig gegenläufigen Effekte - Tarifsteigerungen, steigenden Beihilfeausgaben und Versorgungslasten -, die das Land nur sehr begrenzt beeinflussen kann. So sind die Ausgaben für Beihilfen um knapp die Hälfte gestiegen und in Bremen entfällt mittlerweile jeder vierte Euro von den Personalausgaben auf Versorgung; im Durchschnitt der Länder und Gemeinden dagegen nur 18,5%.

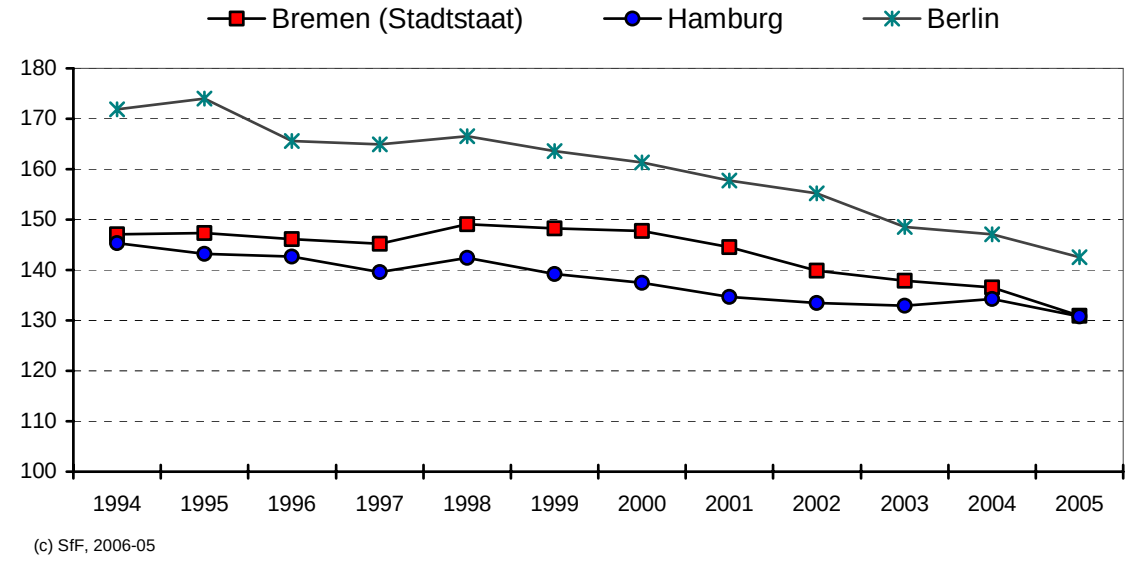
Aus diesem Grunde wird der Konsolidierungsbeitrag des Personals an der Entwicklung des aktiven Beschäftigungsvolumens in der bremischen Kernverwaltung (ohne

Bremerhaven) am deutlichsten. Dieses ist im Zeitraum 1994 bis 2004 ausgliederungsbereinigt von 19.400 auf 15.700 Vollkräfte reduziert worden (Teilzeit umgerechnet in Vollzeit). Das ist eine Abnahme von rund 19 % und entspricht einer jährlichen Reduzierung um rund 2 %.

Da in dieser Gesamtzahl auch Teilbereiche enthalten sind, bei denen der Beschäftigungsumfang nicht in dieser Größenordnung zurückgeführt werden konnte (z. B. Lehrkräfte und Polizei), beträgt die jahresdurchschnittliche Abbaurate in den allgemeinen Verwaltungsbereichen seit 1994 jahresdurchschnittlich - 2,9 %; das bedeutet, dass die Personalfluktuation weitestgehend für eine Reduzierung des Personalbestandes genutzt wurde.

Eine derart starke und kontinuierliche Personalreduzierung über einen vergleichbar langen Zeitraum ist in kaum einem anderen Land anzutreffen. Allenfalls für Berlin sind – allerdings von einem deutlich höheren Niveau kommend – ähnliche Größenordnungen festzustellen.

| **Abb. 3: Konsumtive Primärausgaben *)** | Der Senator für Finanzen | | |
|---|---|---|---|
| (Index Flächenländer (€ je Einwohner) = 100) | Referat 20 | Sanierung | 04.04.06 |




*) Bremen: 2000-2005: nach investiv-konsumtiv-Bereinigung; Hamburg: ohne LFA-Zahlungen

Quellen: Flächenländer bis 2004: StaBu, Fs 14 R 2; 2005 Fortschreibung
Stadtstaaten 1994: HH und Be: StaBu, Fs 14 R 2; Bremen: eigene Daten
Stadtstaaten ab 1995: eigene Daten der Länder

Insgesamt hat Bremen sein Ausgabenniveau im Bereich der konsumtiven Primärausgaben damit trotz steigender Belastungen kontinuierlich reduziert; die konsumtiven Primärausgaben pro Einwohner sind von 147 % des Flächenländer-

Durchschnitts (einschließlich Gemeinden) im Jahr 1994 auf 131 % im Jahr 2005 gefallen. Deutlich werden die Konsolidierungsfortschritte der bremischen Haushalte bei den laufenden Ausgaben auch im Stadtstaaten-Vergleich (vgl. **Abbildung 3**): Bremens Ausgaben liegen heute auf dem Niveau des Stadtstaates Hamburg; im Vergleich zu Berlin lag der Index der konsumtiven Primärausgaben 2005 sogar um rd. 12 %-Punkte niedriger. Seit Ende der 90er Jahre wurden damit die gleichen Abbauraten wie im Land Berlin erreicht, obwohl Bremen schon ein beträchtlich niedrigeres Ausgangsniveau aufwies.

### 3. Entwicklung der Investitionsausgaben

Bestandteil der ersten Sanierungsvereinbarung war eine gezielte Investitionsförderung zur Stärkung der Wirtschaftskraft, um damit – entsprechend den Vorgaben aus der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts – auch die Ursachen der Haushaltsnotlage zu bekämpfen.

Bremen war in der ersten Phase der Sanierung die Möglichkeit eingeräumt worden, aus den Zinsersparnissen, die aus der Teilentschuldung resultierten, wirtschaftskraftstärkende Investitionen zu finanzieren. Die errechneten Zinsersparnisse beliefen sich auf 3 Mrd. €, davon wurden im Rahmen eines Investitionssonderprogramms 2,3 Mrd. € für Investitionen verwendet. Diese waren im Rahmen des ISP bereits mit einer Laufzeit bis 2004 konzipiert und im Finanzrahmen des Sanierungspfades berücksichtigt worden. Im zweiten Sanierungsabschnitt wurde die Möglichkeit, die durch die Schuldentilgung entstehenden weiteren Finanzierungsspielräume für wirtschafts- und finanzkraftstärkende Investitionen des Landes zu verwenden, nur noch für das Saarland vorgesehen (Maßgabe Nr.2 in Satz 2 des FAG vom 17.06.99). Die ab 1999 neu gewährten Sanierungshilfen für Bremen durften nicht zu einer weiteren Aufstockung der Investitionsmittel führen; diesen Auflagen hat Bremen entsprochen. Trotzdem war es für Bremen ausdrücklich möglich, die Zinsersparnisse aus der ersten Tranche weiter für Investitionen zu verwenden.

Bremen hat seine Investitionsausgaben mit der Durchführung des wirtschafts- und finanzkraftstärkenden Investitionssonderprogramms als Ergänzung des Grundinvestitionsprogramms bis 2004 auf 719 Mio. € und damit die Investitionsquote über den Länder- und Gemeindedurchschnitt erhöht.

Mit der Konsolidierung des Haushalts durch Begrenzung des Ausgabenanstiegs einher ging insofern eine Umstrukturierung des Haushalts zugunsten von investiven Maßnahmen zur Förderung einer nachhaltigen Entwicklung und Stärkung der wirt-

schaftlichen Strukturen. Bremen hat damit eine wachstumsorientierte Sanierungsstrategie eingeschlagen, die vom Bundesverfassungsgericht im Urteil des Jahres 1992 empfohlen und mit dem Bund im realisierten Umfang vereinbart wurde. (vgl. Teil 2.)

Nach Auslaufen des auf 10 Jahre angelegten Sanierungsprogramms hat der Senat der Freien Hansestadt Bremen beschlossen, in den Haushalten 2006 /2007 sowie in der Mittelfristigen Finanzplanung als Reaktion auf veränderte Rahmenbedingungen und in Maßgabe des künftigen Eigenbeitrags das gegenwärtige Investitionsvolumen schrittweise zu reduzieren (siehe Normenkontrollantrag, Seite 45f.).

## 4. Erreichter Stand der finanzwirtschaftlichen Sanierung

Das Bundesverfassungsgericht hat in seinem Urteil vom 27. Mai 1992 festgestellt, dass die Haushaltsnotlage des Saarlandes und Bremens *„IM VERGLEICH ZU DEN ÜBRIGEN AM FINANZAUSGLEICH BETEILIGTEN LÄNDERN EIN EXTREMES AUSMASS"* ausweist. Als Indikatoren, die das Vorliegen einer Haushaltsnotlage belegen können, nannte das Bundesverfassungsgericht die „Kreditfinanzierungsquote" (Anteil der Nettokreditaufnahme an den Ausgaben (oder Einnahmen) der Haushalte) und die „Zins-Steuer-Quote" (Anteil der Zinsausgaben an den (steuerlichen) Einnahmen der Haushalte). Beide Kriterien wurden so für die Haushaltsnotlagenländer relativ zur Entwicklung des Durchschnitts der Länder und Gemeinden betrachtet.

„*BEIDE QUOTEN VERMÖGEN, INSBESONDERE WENN IHRE ENTWICKLUNG UND DIE ANSTRENGUNGEN ZU IHRER VERBESSERUNG ÜBER DIE JAHRE HINWEG VERFOLGT WERDEN, EINZELN ODER AUCH IN IHRER KOMBINATION ANZUZEIGEN, INWIEWEIT KREDITFINANZIERUNG, EINE DARAUS HERVORGEHENDE UND MÖGLICHERWEISE KONTINUIERLICH STEIGENDE SCHULDENLAST SOWIE DAMIT KORRESPONDIERENDE ZINSAUSGABEN DIE HAUSHALTSWIRTSCHAFTLICHE HANDLUNGSFÄHIGKEIT BEEINTRÄCHTIGEN ODER GAR - MIT DER TENDENZ ZUR LEISTUNGSUNFÄHIGKEIT IM BLICK AUF DIE VERFASSUNGSRECHTLICH ZUGEWIESENEN AUFGABEN - GANZ AUFHEBEN." (G I 1 a)).*

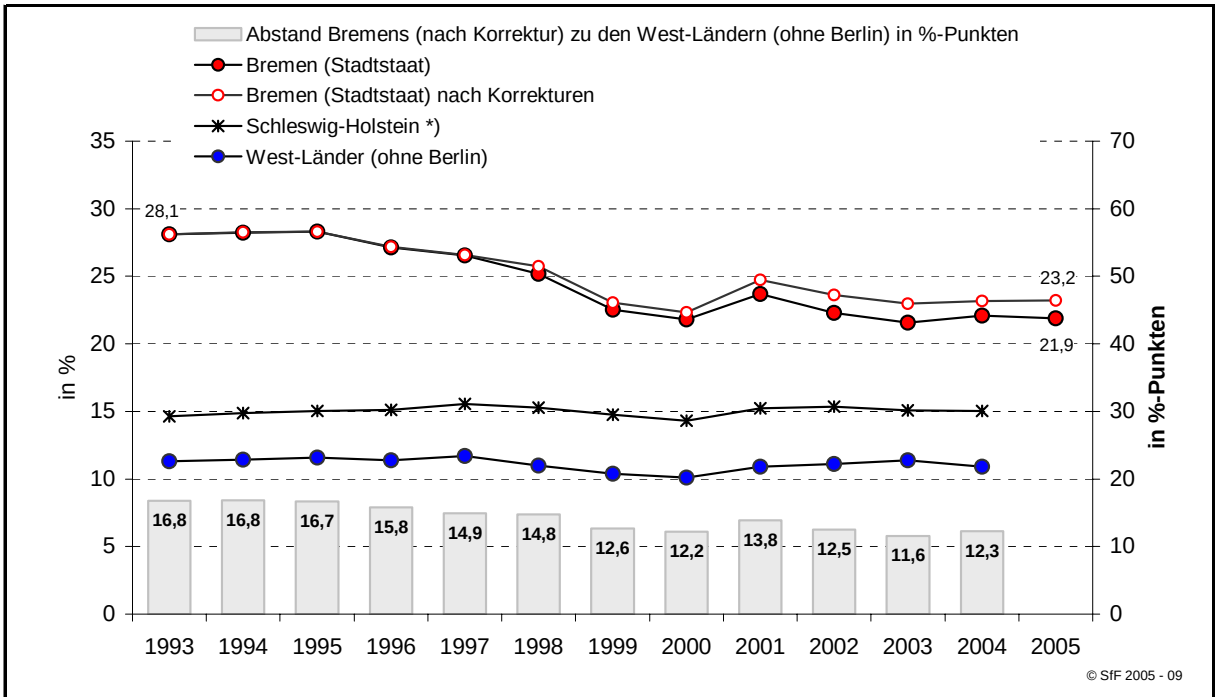
Auf eine Festlegung von Grenzwerten hat das Bundesverfassungsgericht dabei zwar verzichtet: *„WELCHE EINZELNE QUOTE ODER WELCHE KOMBINATION VON QUOTEN AB WELCHER GRÖßE EINE HAUSHALTSNOTSITUATION PRÄZISE DEFINIEREN, KANN HIER OFFEN BLEIBEN." (G I 1 b)).* Auf jeden Fall liege jedoch eine Haushaltsnotlage vor, wenn die Kreditfinanzierungsquote mehr als doppelt so hoch wie der Durchschnitt der Bundesländer und die Zins-Steuer-Quote weit über dem Durchschnitt des übrigen Bundesgebietes liege (1992 exemplarisch dargestellt an den Eckwerten des Saarlandes).

Gemessen an diesen Kriterien befindet sich die Freie Hansestadt Bremen nach wie vor in einer extremen Haushaltsnotlage:

### *Zins-Steuer-Quote*

Leichte, jedoch insgesamt unzureichende Fortschritte konnte Bremen seit Beginn der Haushaltssanierung bei der Zins-Steuer-Quote verzeichnen (vgl. **Abbildung 4**). Hier war das Bundesverfassungsgericht im Jahre 1992 - als Maßstab zur Ermittlung des notwendigen finanziellen Aufwands zur Überwindung der Haushaltsnotlage - davon ausgegangen, dass es gelingen sollte, im Fünf-Jahres-Zeitraum der mittelfristigen Finanzplanung die Werte der Haushaltsnotlagenländer „AUF DEN SATZ ZURÜCKZUFÜHREN, DEN DAS LAND MIT DER NÄCHSTHÖCHSTEN ZINS-STEUER-QUOTE, GEGENWÄRTIG SCHLESWIG-HOLSTEIN (LAND UND KOMMUNEN 1990) MIT 13,7 VOM HUNDERT BZW. (OHNE KOMMUNEN) 15,1 VOM HUNDERT AUFWEIST."

| **Abb. 4: Zins-Steuer-Quote** | Der Senator für Finanzen | | |
|---|---|---|---|
| (Länder und Gemeinden; in %) | Referat 20 | Vergleich | 04.04.06 |




*) Schleswig-Holstein: Nach den Sanierungsländern das West-Flächenland mit der höchsten Zins-Steuer-Quote

Quelle: Bremen: Senator für Finanzen, bis 2004: Jahresabschluss, 2005: 13. Monat
West-Länder: 1993/94: Statistisches Bundesamt Fachserie 14 Reihe 2 (Kassenergebnisse), ab 1995: Mitteilungen des BMF für Sanierungsberichterstattung
Schleswig-Holstein: Statistisches Bundesamt Fachserie 14 Reihe 2 (Kassenergebnisse)

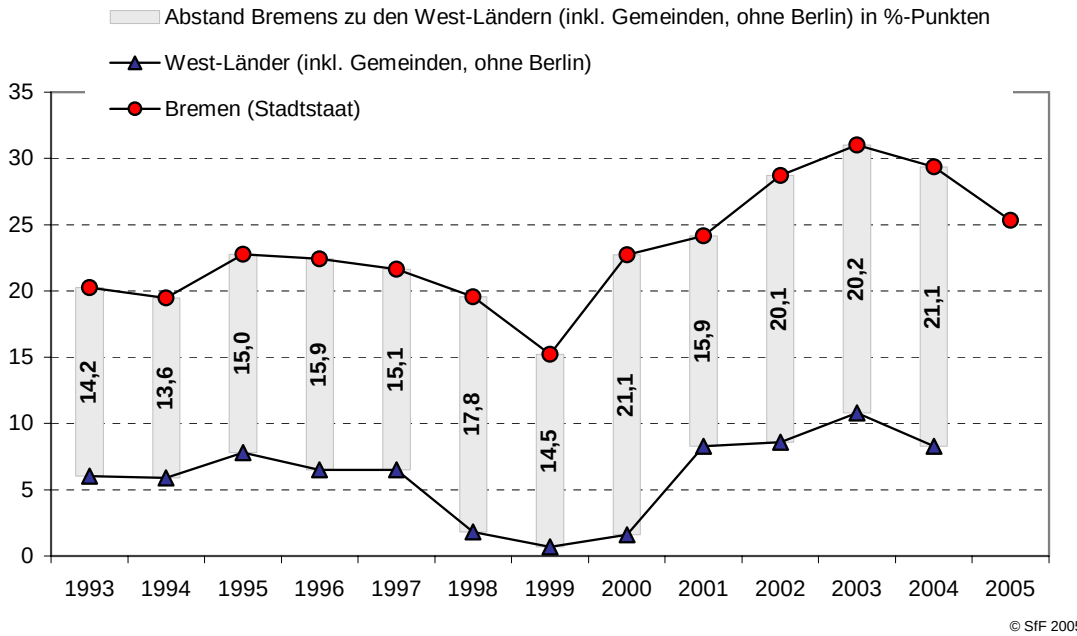
Tatsächlich konnte die bremische Zins-Steuer-Quote seit Beginn der Haushaltssanierung dem Vergleichswert des West-Landes mit der nächsthöchsten Quote, das sich nicht in einer Haushaltsnotlage befindet (im gesamten Sanierungszeitraum: Schles-

wig-Holstein) und auch dem Gesamtdurchschnitt der Länder und Gemeinden angenähert werden.

Im Ausgangspunkt der Haushaltssanierung lag die bremische Zins-Steuer-Quote mit 28,2 % um 16,8 %-Punkten über dem Durchschnitt der West-Länder, am Ende des zweiten Sanierungszeitraumes mit 23,2 % allerdings immer noch um 12,3 %-Punkte über dem vergleichbaren Durchschnitt des übrigen (westlichen) Bundesgebiets ohne Berlin von 10,9 %. Im Urteil des Jahres 1992 hatte das Bundesverfassungsgericht eine Differenz von 8 %-Punkten (Saarland zum Bundesdurchschnitt) als Indiz für das Bestehen einer Haushaltsnotlage gewertet.

### *Kreditfinanzierungsquote/Defizitquote*

| **Abb. 5: Defizitquote *** | Der Senator für Finanzen | | |
|---|---|---|---|
| ( in %) | Referat 20 | Vergleich | 04.04.06 |




*) Anteil des Finanzierungsdefizits an den Bereinigten Ausgaben in % (ohne Sanierungsbeträge)

Quelle: Bremen: Senator für Finanzen: bis 2004 Jahresabschluss, 2005: Stand 13. Monat
West-Länder: 1993/94: Statistisches Bundesamt Fachserie 14 Reihe 2, ab 1995: Mitteilungen des BMF für Sanierungsberichterstattung

Die Kreditfinanzierungsquote des bremischen Haushalts sank in der ersten Sanierungsphase von 19,4 % auf 17,0 %, seit 2000 steigt sie aber wieder deutlich an und hatte 2004 den Wert von 29,4 % erreicht. Im Rahmen der Sanierungsberichterstattung wurde alternativ zur Kreditfinanzierungsquote die Defizitquote herangezogen, bei der anstelle der Nettokreditaufnahme, bei der statistische Ungenauigkeiten in der

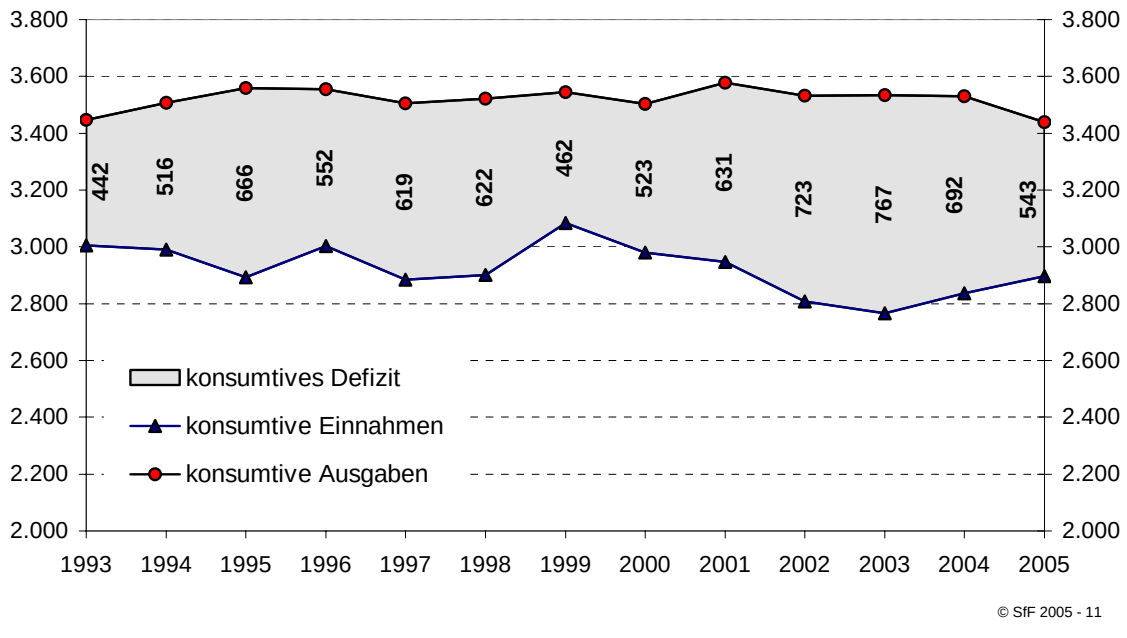
periodengerechten Zuordnung auftreten, das Finanzierungsdefizit erhoben wird. Die Defizitquote lag 1994 um 13,6 %-Punkte über dem Durchschnitt der West-Länder; 2004 ereichte der Abstand 21,1 %-Punkte (vgl. **Abbildung 5**). Der Abstand zum Saarland betrug 2004 rd. 11 %-Punkte.

Anhand der vom Bundesverfassungsgericht als Maßstäbe benannten Kriterien befindet sich die Freie Hansestadt Bremen damit nach wie vor in einer extremen Haushaltsnotlage, die die haushaltswirtschaftliche Handlungsfähigkeit des Landes unverändert in hohem Maße einschränkt und trotz aller Eigenanstrengungen aus eigener Kraft nicht zu überwinden sein wird.

### *Konsumtives Finanzierungsdefizit*

Die nach Auslaufen der Sanierungshilfen des Bundes nach wie vor bestehende Haushaltsnotlage des Landes wird durch eine weitere Kennzahl zur Beschreibung und Bewertung der Finanzsituation der Gebietskörperschaften bestätigt: das konsumtive Finanzierungsdefizit, das den Maßstab für die Verfassungskonformität der Haushalte bildet.

| **Abb. 6: Konsumtives Finanzierungsdefizit *** | Der Senator für Finanzen | | |
|---|---|---|---|
| (Stadtstaat Bremen; in Mio. €) | Referat 20 | Vergleich | 04.04.06 |




*) bis 2004: 14. Monat; 2005: Stand 13. Monat; ohne Sanierungsbeträge; inkl. Investiv / konsumtiv - Korrektur

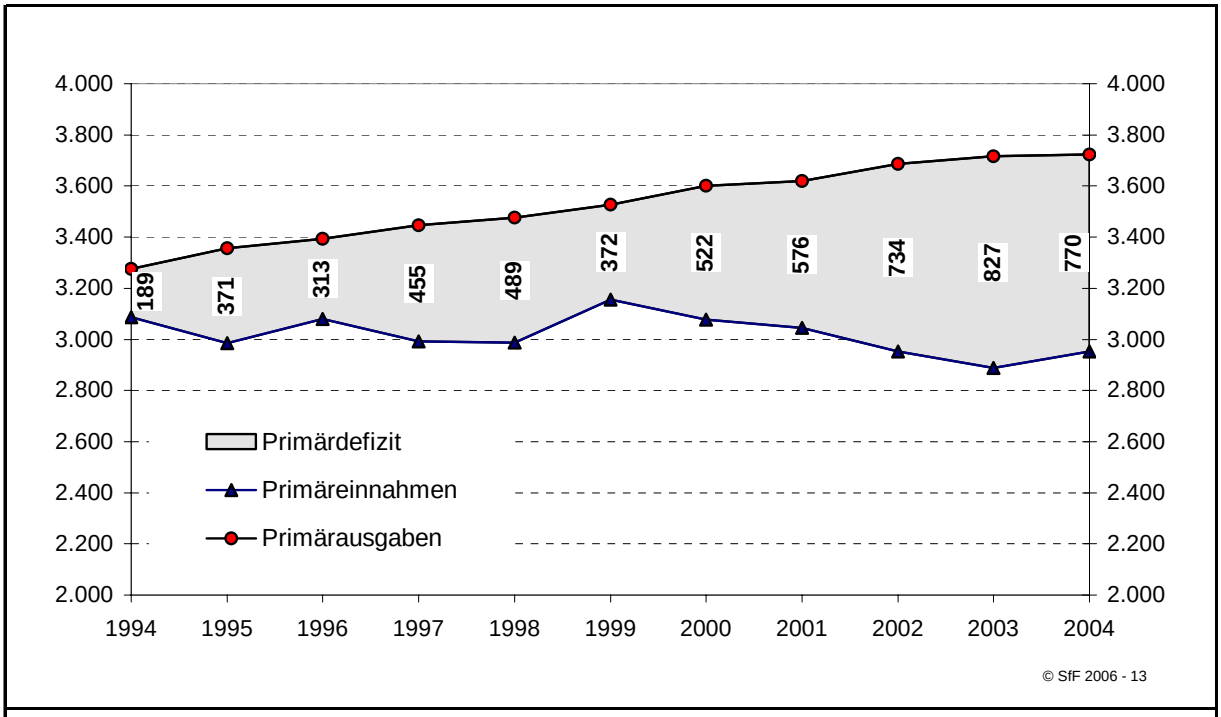
Zwar ist es gelungen, die konsumtiven Ausgaben der bremischen Haushalte seit Beginn der ersten Sanierungsphase auf nahezu unverändertem Niveau zu halten. Die

im gleichen Zeitraum insgesamt sogar negative Einnahmeentwicklung hat allerdings dazu geführt, dass eine dauerhafte Minderung der konsumtiven Finanzierungslücke seit 1993 nicht erreicht werden konnte (vgl. **Abbildung 6**).

### *Primärsaldo*

Ergänzend zu den vom Bundesverfassungsgericht vorgegebenen Kriterien gewinnen in der aktuellen wissenschaftlichen Diskussion über das Konzept einer nachhaltigen Finanzpolitik weitere Maßstäbe zunehmend an Bedeutung. Wichtigste Kennziffer ist die Entwicklung des sog. Primärsaldos als Saldo von Primäreinnahmen (ohne Vermögensveräußerungen) und Primärausgaben (ohne Zinsen).

| **Abb. 7: Primärdefizit *** | Der Senator für Finanzen | | |
|---|---|---|---|
| (Stadtstaat Bremen; in Mio. €) | Referat 20 | Vergleich | 04.04.06 |




*) bis 2004: 14. Monat; 2005: Stand 13. Monat; ohne Sanierungsbeträge; inkl. Investiv / konsumtiv - Korrektur

Entscheidend war für die Entwicklung dieses Indikators in Bremen im Sanierungszeitraum die Entwicklung der Primäreinnahmen, die nicht zugenommen haben, sondern zehn Jahre nach Beginn der Sanierung mit 2,95 Mrd. € (2004) nur knapp auf derselben Höhe liegen wie 1994 (3,1 Mrd. €). Die der Sanierungsstrategie entsprechend erhöhten Investitionsausgaben und die im Bundesvergleich stark unterdurchschnittlich gestiegenen konsumtiven Primärausgaben konnten damit nicht ansatzweise kompensiert werden, so dass das Primärdefizit zwischenzeitlich auf über 800 Mio. € anstieg (vgl. **Abbildung 7**).

Die anhand der Kennziffern beschriebene Entwicklung spiegelt sich im Verlauf des Schuldenstands wider: Dieser war von 8,8 Mrd. € (1994) auf 8,2 Mrd. € (1999) gesunken, stieg aber dann wieder an und erreichte 2004 unter Einbeziehung des Bremer Kapitaldienstfonds und anderer Sondervermögen einen Stand von 11,4 Mrd. €.

Zusammenfassend lässt sich feststellen, dass die extreme Haushaltsnotlage Bremens nach wie vor besteht:

- Die Zins-Steuer-Quote ist dem Durchschnitt der Länder zwar angenähert worden, liegt aber noch weit darüber.
- Bei der Defizitquote hat sich der Abstand zum Durchschnitt der Länder und Gemeinden sogar deutlich verstärkt; die Quote beträgt mehr als das Dreifache.
- Das Ziel eines verfassungskonformen Haushalts wurde nicht erreicht; der Schuldenstand ist gestiegen.

| **Tab. 1: Kennzahlen zur Haushaltsentwicklung *)** | Der Senator für Finanzen | |
|---|---|---|
| (in %) | Sanierung | 04.04.06 |

| **Jahr** | **Freie Hansestadt Bremen (Stadtstaat)** inv./kons. korrigiert | **(West-) Länder (ohne Berlin)** | |
|---|---|---|---|
| | | **Landes-haushalte** | **einschließlich Gemeinden** |
| | **Defizitquote** | | |
| 1993 | **20,2** | 6,4 | 6,0 |
| 2004 | **29,4** | 10,1 | 8,3 |
| **1993/2004 (in %-Punkten)** | **9,2** | **3,7** | **2,3** |
| | **Zinsausgabenquote** | | |
| 1993 | **15,8** | 8,1 | 7,5 |
| 2004 | **12,4** | 8,0 | 6,9 |
| **1993/2004 (in %-Punkten)** | **- 3,4** | **- 0,1** | **- 0,6** |
| | **Zins-Steuer-Quote** | | |
| 1993 | **28,1** | 11,0 | 11,3 |
| 2004 | **23,2** | 11,8 | 10,9 |
| **1993/2004 (in %-Punkten)** | **- 4,9** | **0,8** | **- 0,4** |
| | **Zuwachsrate der Bereinigten Einnahmen** | | |
| **1993/2004 (in %)** | **- 3,6** | **17,4** | **15,1** |

*) Ohne BEZ-Nachteilsausgleich (1993) und Sanierungsbeträge (ab 1994)
Zinsausgaben- und Zins-Steuerquote Bremens: Durch rechnerische rückwirkende investiv/konsumtiv-Korrekturen
Abweichungen vom IST-Wert 2004 der Sanierungsberichterstattung

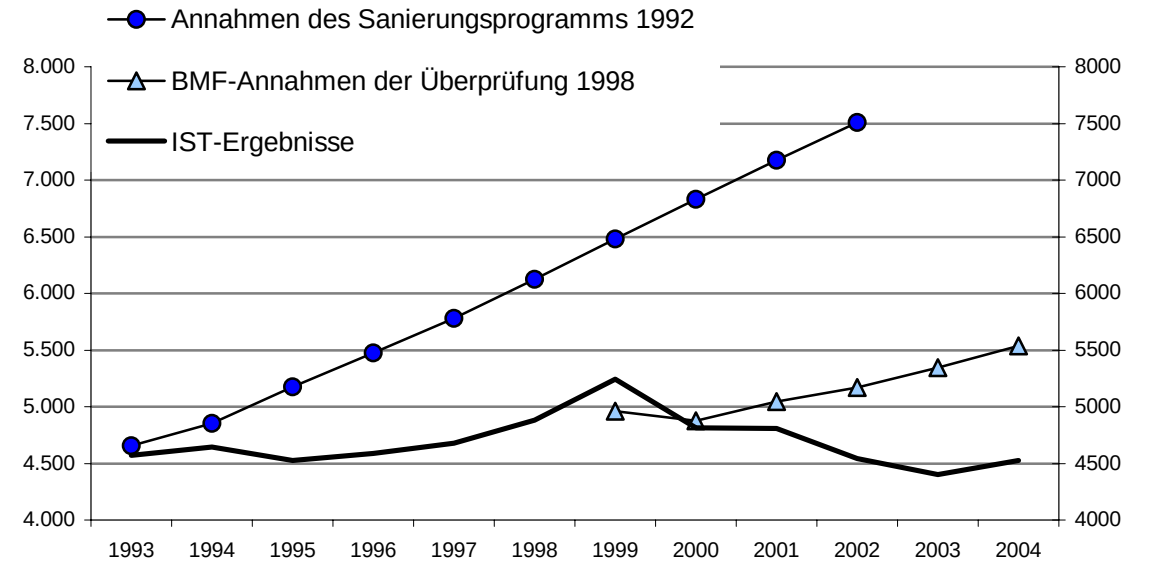
## 5. Ursachen des Fortbestehens der extremen Haushaltsnotlage

Aus der Darstellung in den Abschnitten I.1 – I.3 wird deutlich, dass Bremen seine Verpflichtungen aus den Sanierungsvereinbarungen eingehalten hat; insbesondere wurden die Vorgaben für die Ausgabenentwicklung eingehalten bzw. deutlich unterschritten. Die Ursachen für den Fortbestand der Haushaltsnotlage liegen demnach nicht im Handeln der Freien Hansestadt Bremen begründet.

Ausschlaggebend war vielmehr, dass die Sanierung in beiden Sanierungszeiträumen unter extrem ungünstigen Rahmenbedingungen erfolgte, die für Bremen als Haushaltsnotlageland nicht verkraftbar waren.

Das Bundesverfassungsgericht hatte seinen Modellrechnungen zur notwendigen Höhe der Sanierungsleistungen an Bremen von 8,5 Mrd. DM im Jahre 1992 – orientiert an den Einschätzungen des Finanzplanungsrates vom Juni 1991 – einen jährlichen Anstieg der Steuereinnahmen um 6,5 % zugrunde gelegt. Diese Einnahmen wurden weder für die bremischen Haushalte noch bundesweit erzielt.

| **Abb. 8: Entwicklung der Bereinigten Einnahmen *)** | Der Senator für Finanzen | | |
|---|---|---|---|
| (Stadtstaat Bremen; in € je Einwohner) | Referat 20 | Sanierung | 04.04.06 |




*) ohne Sanierungsbeträge; Einwohner: Stand 31.12.

In bereits abgeschwächter Form bildeten Annahmen des Bundesverfassungsgerichts auch die Basis des bremischen Sanierungsprogramms 1994/98 (angenommene Zuwachsrate der steuerabhängigen Einnahmen 1992/2002: + 4,8 % p. a.). In den Ü-

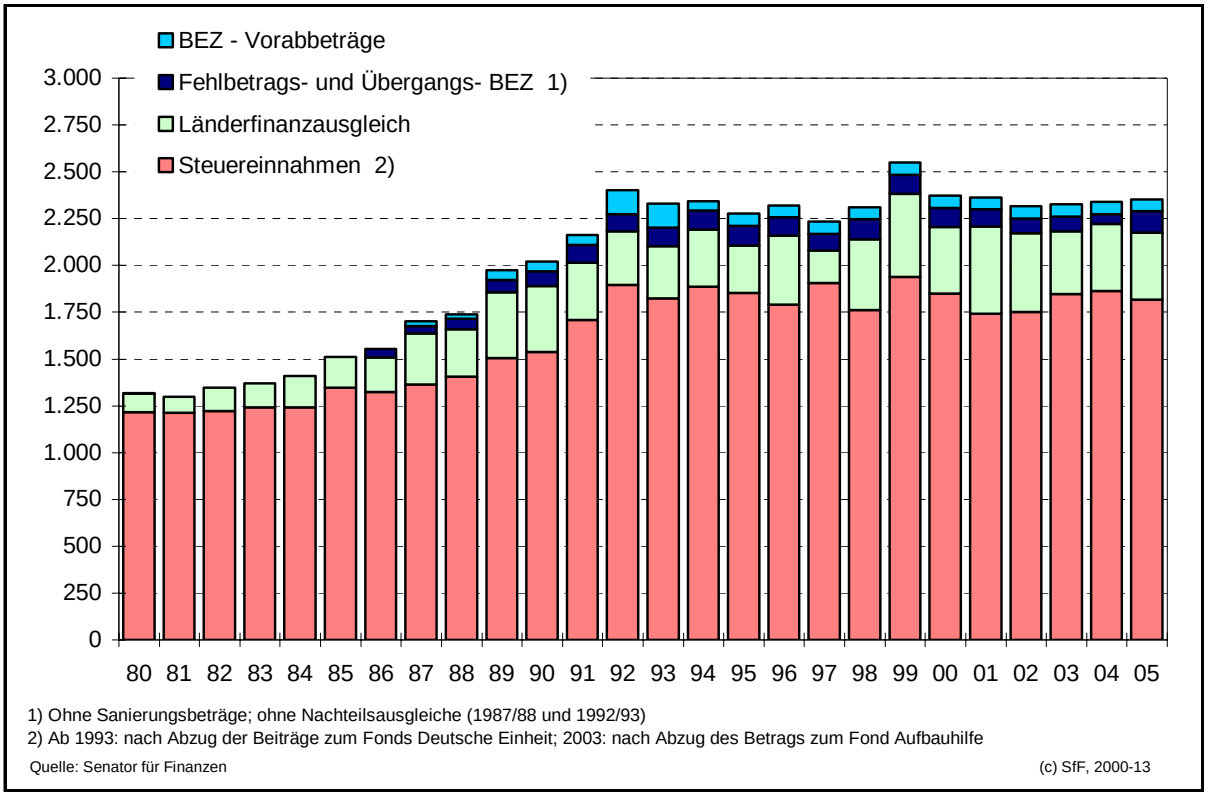
berprüfungsverhandlungen des Jahres 1998 wurde dann festgestellt, dass Bremen sich nach wie vor in einer extremen Haushaltsnotlage befand, weil die Modellannahmen hinsichtlich der Einnahmenentwicklung nicht eingetreten waren.

Für den zweiten Sanierungszeitraum (1999/2004) wurde 1998 in der Modellrechnung des BMF eine Einnahmesteigerung von durchschnittlich 3,5 % zugrunde gelegt. Auch diese erwies sich als nicht realisierbar (vgl. **Abbildung 8**).

Die Ausschöpfung eigener Gestaltungsmöglichkeiten (Hebesätze der Gewerbesteuer und der Grundsteuer B) reichte zwangsläufig nicht aus, um der durch steuerrechtliche Korrekturen und Konjunktureinflüsse geprägten, unzureichenden Steuereinnahme-Entwicklung wirkungsvoll gegenzusteuern. Insbesondere die Steuerreform des Jahres 2000 und ihre ausgebliebene Gegenfinanzierung durch wirtschaftliche Belebung waren in ihren Wirkungen aus eigener Kraft nicht zu kompensieren.

Die kumulierten Mindereinnahmen gegenüber den ursprünglichen Annahmen betragen für den Gesamtzeitraum von 1994 bis 2004 4,544 Mrd. €.

| **Abb. 9: Einnahmen Bremens aus Steuern, LFA und BEZ** | | Der Senator für Finanzen | | |
|---|---|---|---|---|
| (Stadtstaat; in Mio. Euro) | 1980-2005 | Referat 20 | Sanierung | 04.04.2006 |




1) Ohne Sanierungsbeträge; ohne Nachteilsausgleiche (1987/88 und 1992/93)
2) Ab 1993: nach Abzug der Beiträge zum Fonds Deutsche Einheit; 2003: nach Abzug des Betrags zum Fond Aufbauhilfe

Quelle: Senator für Finanzen (c) SfF, 2000-13

**Abbildung 9** zeigt, dass die für die Gesamtentwicklung entscheidenden steuerabhängigen Einnahmen, d.h. die nach bundesstaatlichem Finanzausgleich in den bre-

mischen Kassen verbleibenden Steuereinnahmen, im Haushaltsjahr 2004 auf demselben Niveau wie im Jahr 1994 lagen.

Beiden Sanierungsphasen lagen demnach gemeinsam von BMF und beteiligten Ländern getroffene Annahmen über die wirtschaftliche Entwicklung und den Verlauf der Steuereinnahmen zugrunde, die nicht eintraten. Die Ursache für die nach wie vor bestehende extreme Haushaltsnotlage liegt daher nicht im Ausgabeverhalten oder einer Abweichung Bremens vom Sanierungskonzept. Ursächlich sind vielmehr die Entwicklungen auf der Einnahmenseite:

- Vom Bundesfinanzministerium wurden im Jahr 1998, vor Beginn der zweiten Sanierungsperiode, die voraussichtlichen bremischen Einnahmen für das Jahr 2005 auf 3,8 Mrd. € geschätzt.

- Die tatsächlichen Einnahmen des Jahres 2005 lagen als Folge der ungünstigeren konjunkturellen Entwicklung, aber auch wegen einer zunehmenden Aushöhlung des Steueraufkommens durch gesetzliche Änderungen, dann jedoch nur bei knapp 3,1 Mrd. €.

Hätten sich die Einnahmen, insbesondere die Steuereinnahmen, so entwickelt, wie dies im Jahre 1999 zugrunde gelegt wurde, wäre die Haushaltssanierung jetzt erfolgreich abgeschlossen. Bremen hätte ein Finanzierungsdefizit in der Größenordnung von etwa 6 % des Ausgabenniveaus, Überschüsse im konsumtiven und im Primärhaushalt, eine Zinssteuerquote von knapp 15% und die Haushaltsnotlage damit überwunden.

Vor diesem Hintergrund ist festzustellen, dass das Fortbestehen der bremischen Haushaltsnotlage nicht selbstverschuldet ist. Es ist insbesondere nicht Folge überhöhter Ausgaben, sondern ausschließlich dadurch bedingt, dass die Einnahmen hinter den damaligen Erwartungen von Bund und Ländern zurückblieben.

## II. Maßnahmen zur Stärkung der Wirtschaftskraft

Neben der schuldentilgenden Verwendung der Sanierungshilfen und den konsequenten Konsolidierungsbemühungen im konsumtiven Bereich stellte die Durchführung zusätzlicher wirtschafts- und finanzkraftstärkender Maßnahmen im Rahmen eines Investitionssonderprogramms einen weiteren, aus der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichtes abgeleiteten und mit dem Bund entsprechend vereinbarten Schwerpunkt der bremischen Sanierungsstrategie dar.

Die die Haushaltsentwicklung des Landes entscheidend mitprägende Wirtschaftspolitik der Freien Hansestadt Bremen war und ist dabei darauf ausgerichtet, den im Zeitraum 1982/86 entstandenen ökonomischen Wachstumsrückstand Bremens gegenüber dem übrigen (westlichen) Bundesgebiet auszugleichen und gleichzeitig durch infrastrukturelle Vorleistungen der regionalen Wirtschaft Rahmenbedingungen zu schaffen, die eine sich selbst tragende Wachstumsdynamik nach Auslaufen investiver Sondermaßnahmen gewährleisten.

Feststellbar ist, dass die bremische Wirtschaftsentwicklung – nach zwischenzeitlichen Rückschlägen aufgrund des Zusammenbruchs des Schiffbaubetriebes "Bremer Vulkan" (1996) und trotz verhaltenerer Fortschritte am aktuellen Rand – über den gesamten Sanierungszeitraum betrachtet diese ursprünglichen Erwartungen zunehmend erfüllt:

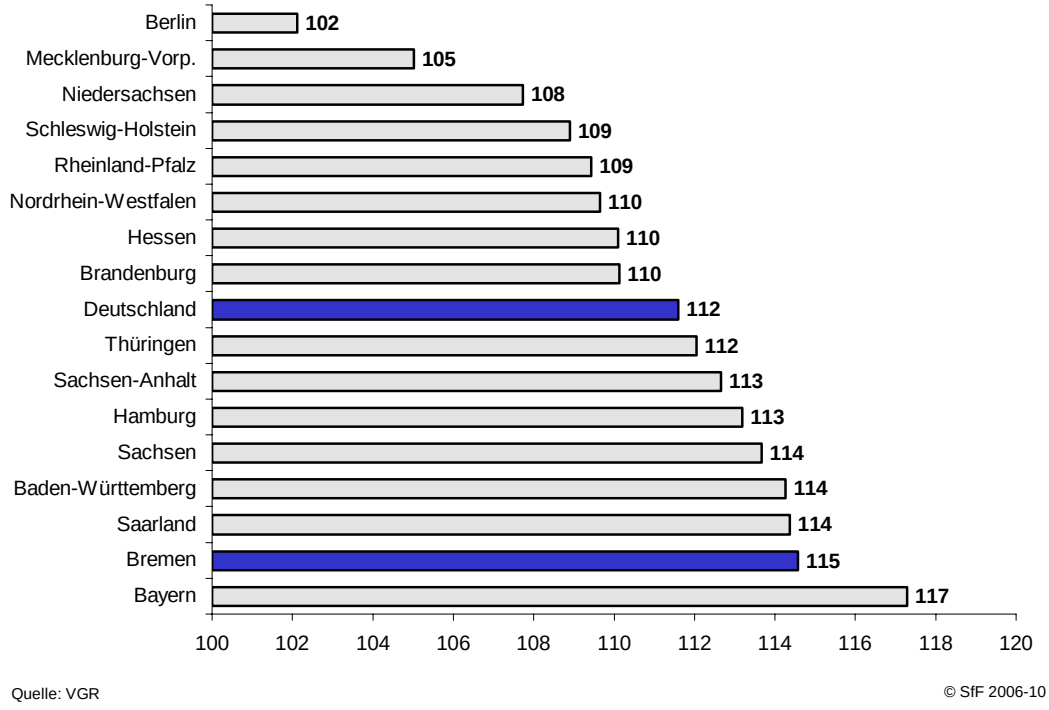
### 1. Ausgangslage und Entwicklung

- Die bremische Wirtschaft hat – gemessen an den Zuwachsraten des Bruttoinlandsprodukts - zwischenzeitlich den Anschluss an die bundesdurchschnittliche Entwicklung erreicht. Mit Ausnahme der Jahre 2003 und 2004 konnten in den letzten Jahren vergleichbare bzw. höhere BIP-Wachstumsraten erzielt werden. In der Endphase des zweiten Sanierungszeitraumes verzeichnete das Land Bremen damit einen höheren Anstieg der Wirtschaftskraft als das Bundesgebiet insgesamt und reihte sich dementsprechend beim Wirtschaftswachstum kontinuierlich in der oberen Hälfte der Länder ein. Seit Beginn der Sanierung verzeichnet insbesondere das Produzierende Gewerbe überdurchschnittliche Wertschöpfungszuwächse bei gleichzeitiger Steigerung der Produktivität

  **Abbildung 10** dokumentiert, dass Bremen nach Überwindung der Wachstums- und Strukturschwäche der neunziger Jahre – gemessen an der nominalen BIP-Entwicklung – seit 1999 sogar im Ländervergleich Rang 2 erreichen

konnte. Bemerkenswert ist, dass sich diese Entwicklung in einer bundesweiten konjunkturellen Abschwächung vollzogen hat.

| **Abb. 10: Wirtschaftsentwicklung 1999-2005 *)** | Der Senator für Finanzen | | |
|---|---|---|---|
| (nominales BIP; Index 1999 = 100) | Referat 20 | Vergleich | 04.04.06 |




*) Ergebnisse der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen: Stand: 2. Fortschreibung 2005

o Die Beschäftigungsentwicklung des Landes Bremen zeigt bis zum Jahr 1998 ein insgesamt negatives Bild mit einem Tiefstand der Zahl der Erwerbstätigen von rd. 379.400. Seitdem ist die Zahl der Erwerbstätigen im Land Bremen wieder angestiegen und konnte sich bis zum Jahr 2002 stabilisieren. Am aktuellen Rand wies die bremische Beschäftigungsentwicklung zwar erneut eine negative Entwicklung auf und folgte damit dem konjunkturellen Trend der deutschen Wirtschaft insgesamt. Im Zeitraum 1998/2005 stieg die Zahl der Erwerbstätigen mit Arbeitsplätzen in den Städten Bremen und Bremerhaven jedoch insgesamt um rd. 1.600 (vgl. **Tabelle 2**).

Bei einer sektoralen Betrachtung zeigt sich für den Entwicklungsverlauf der neunziger Jahre ein massives Wegbrechen der Arbeitsplätze insbesondere im Bereich des Verarbeitenden Gewerbes sowie bei den Dienstleistungen innerhalb des Verkehrssektors, des Kredit- und Versicherungsgewerbes und in der öffentlichen Verwaltung. Verschärfend wirkte sich in dieser Phase vor allem auch der Konkurs des Bremer Vulkan Werftenverbundes aus, in dessen Folge

in der zweiten Hälfte der neunziger Jahre rund 9.000 Industriearbeitsplätze verloren gingen. Träger der Beschäftigungsgewinne am aktuellen Rand sind vor allem das Gastgewerbe sowie die Unternehmensdienstleistungen mit Steigerungsraten von knapp 24 bzw. 28 % seit 1999. Dabei handelt es sich um diejenigen Sektoren, die im Fokus der Maßnahmen des Investitionssonderprogramms 1994 bis 2004 standen.

**Tab. 2: Erwerbstätige im Inland**

| Jahr | Bremen | Deutschland | Bremen | Deutschland |
|---|---|---|---|---|
| | in tsd. | | Veränderung ggü. Vorjahr in % | |
| 1994 | 394 | 37.516 | -1,3 | -0,1 |
| 1995 | 385 | 37.601 | -2,3 | 0,2 |
| 1996 | 380 | 37.498 | -1,3 | -0,3 |
| 1997 | 382 | 37.463 | 0,4 | -0,1 |
| 1998 | 379 | 37.911 | -0,6 | 1,2 |
| 1999 | 380 | 38.424 | 0,1 | 1,4 |
| 2000 | 387 | 39.144 | 2,0 | 1,9 |
| 2001 | 391 | 39.316 | 0,8 | 0,4 |
| 2002 | 387 | 39.096 | -0,8 | -0,6 |
| 2003 | 384 | 38.722 | -1,0 | -1,0 |
| 2004 | 383 | 38.868 | -0,3 | 0,4 |
| 2005 | 381 | 38.783 | -0,4 | -0,2 |

Quelle: Erwerbstätigenrechnung Bund und Länder; 2. Fortschreibung 2005

- Bei der Einwohnerentwicklung, die aufgrund der weitgehend einwohnerbezogenen Finanzverteilung zwischen den Gebietskörperschaften für Bremen von besonderer Bedeutung ist, ist zwischenzeitlich von einer Trendwende auszugehen. Die Wanderungssalden weisen wieder positive Vorzeichen auf und kompensieren inzwischen auch weitgehend die demografischen Verluste (Sterbeüberschüsse), so dass eine Stabilisierung der bremischen Wohnbevölkerung eingetreten ist: Erstmals seit über 30 Jahren (ohne die durch Sondereffekte verzerrten Jahre 1988-1992) konnte beginnend mit dem Jahr 2001 wieder ein – inzwischen kontinuierliches - Bevölkerungswachstum im Land Bremen verzeichnet werden.

## 2. Wirtschaftsstrukturelle Maßnahmen

Vor dem Hintergrund der wirtschaftsstrukturellen Probleme Bremens wurde das Investitionssonderprogramm (ISP) für den Zeitraum 1994 bis 2004 mit einem Volumen von rund 2,3 Mrd. € aufgelegt; dieses Programm hat wesentlich dazu beigetragen,

dass im Land Bremen der Strukturwandel hin zu einem modernen Dienstleistungs- und Industriestandort vorangekommen ist. Es wurde im Wesentlichen auf drei Schwerpunkte konzentriert, die aus den Defiziten der bremischen Wirtschaftsstruktur abgeleitet wurden:

1) Ausbau der wirtschaftlichen Infrastruktur, auf die knapp die Hälfte des Mittelvolumens verwendet wurde, darunter ein Viertel für Gewerbeflächenerschließung und Umnutzung, Nachfolgenutzung und Neunutzung von Brachen, und ein Fünftel für Verkehrsprojekte.

2) Tourismusförderung und Ausbau der oberzentralen (Versorgungs-)funktionen, auf die rund ein Viertel des Fördervolumens entfiel.

3) Förderung von Forschung und Entwicklung und die Unterstützung von Verbundprojekten von Wissenschaft und Wirtschaft zur Förderung der wissenschaftlichen Infrastruktur, auf die 28 Prozent entfielen.

Dabei wurde ein besonderer Schwerpunkt darauf gelegt, die wirtschaftliche Entwicklung Bremerhavens, das mit besonderen Strukturproblemen zu kämpfen hat, zu stabilisieren und zu stärken.

Das Investitionssonderprogramm (ISP) des Landes stellte im Sanierungszeitraum 1994/2004 ein zentrales Element der bremischen Aktivitäten zur Haushaltssanierung dar. Mit der Planung, Finanzierung und Durchführung zusätzlicher wirtschafts- und finanzkraftstärkender Maßnahmen im Rahmen eines – unter Berücksichtigung differenzierter (Defizit-) Analysen konzeptionell entwickelten - Gesamtprogramms reagierte die Freie Hansestadt Bremen auf entsprechende Vorgaben des Bundesverfassungsgerichts, das in seinem Urteil vom Mai 1992 ein „Ineinandergreifen verschiedener Maßnahmen“ zur Beseitigung der Haushaltsnotlage unter Einbeziehung von „Maßnahmen zur Verstärkung der Wirtschaftskraft“ empfohlen hatte, und die hierauf bezogenen (Verwaltungs-) Vereinbarungen mit dem Bund (Juli 1993).

Aufgrund der besonderen konzeptionellen und finanziellen Ausgestaltung und der mit seiner Durchführung verknüpften Erwartungen hinsichtlich der erreichbaren regionalwirtschaftlichen und fiskalischen Effekte wurde das Investitionssonderprogramm während seiner Laufzeit fortlaufend intensiv begleitet und dokumentiert (insbesondere Sanierungsberichterstattung) und verschiedenen Wirkungsanalysen unterzogen. Mit besonderer Transparenz zu begegnen war insbesondere der Kritik, die aus dem ISP finanzierten Projekte und Programme würden die notwendigen regionalen Arbeitsplatz-, Einwohner- und Haushaltseffekte nicht auslösen und in der Summe nur unzureichend zur Verbesserung der gesamtwirtschaftlichen Rahmendaten beitragen.

Einerseits wurde daher für die Beschlussfassung über Einzelmaßnahmen in den zuständigen politischen Gremien die Vorlage detaillierter Berechnungen zur regionalwirtschaftlichen Vorteilhaftigkeit des jeweiligen Vorhabens verpflichtend vorgeschrieben. Andererseits wurde mit einem umfangreichen, z. T. methodisches Neuland betretenden Evaluierungsansatz der Nachweis angetreten, dass die zu erwartenden ISP-Effekte zwar mit zwangsläufig verzögerter Wirksamkeit, jedoch aufgrund der gewählten Struktur der Einzelmaßnahmen in beträchtlicher Größenordnung ausfallen werden, gleichzeitig allerdings – zumindest in den Anfangsjahren – in erheblichem Maße durch Negativeffekte der „Normalentwicklung“ ohne ISP-Maßnahmen (z. B. Wegfall von rd. 9.000 Arbeitsplätzen nach Zusammenbruch des Vulkan-Verbundes) überlagert sind.

Die wesentlichen Ergebnisse dieses im Jahr 2002 veröffentlichten - und daher auf einer Mischung aus Ex-post-, begleitenden und Ex-ante-Bewertungen basierenden – Evaluierungsgutachtens [2] des Wirtschaftsforschungsinstituts Prognos AG lassen sich wie folgt zusammenfassen:

1. Über die Evaluierungsschritte der Mikro-/Mesoebene ergeben sich **ISP-induzierte Arbeitsplätze** in einer Größenordnung von rd. **48.000** (Beschäftigungspotential bei entsprechenden Rahmenbedingungen (Erfolg aller Projekte; Vollauslastung der Gewerbeflächen; stabile globale Einflussfaktoren etc)). Die parallele Ermittlung der Arbeitsplatzeffekte über makroökonomische Berechnungen führt im gleichen Zeitfenster (bis 2016) zu knapp 31.000 bzw. – unter Berücksichtigung des Anschlussinvestitionsprogramms (AIP) – zu 35.000 bis 44.000 Beschäftigten. Die Ergebnisspanne der methodischen Berechnungsansätze ist in erheblichem Maße durch die unterschiedliche Berücksichtigung bzw. Gewichtung einzelner Einflussfaktoren (durchschnittliche oder einzelfallbezogene Bewertung der Maßnahmeerfolge; Berücksichtigung von Mitnahmeeffekten; Einbeziehung ergänzender Investitionsausgaben u. ä.) verursacht.

2. Zu beachten ist, dass die ermittelten Beschäftigtenzahlen die unmittelbaren Effekte des ISP abbilden, die sich als Abweichungen von einer „Normalentwick-

[2] Prognos AG; „Wirkungsanalyse des Investitionssonderprogramms (ISP) des Landes Bremen“ (Bremen, August 2002)
Der methodische Ansatz des Gutachtens basiert auf einer „bottom-up“ Analyse der ISP-Beschäftigungswirkungen durch Bewertung von Einzelmaßnahmen (Mikroebene) und Maßnahmebündeln (Mesoebene), der die Ergebnisse eines neu entwickelten regionalökonomischen Modells („brECOmod“; Makroebene) “top-down“ gegenüber gestellt werden. Die Evaluierung der Mikro-/Mesoebene erfolgte dabei über die drei „Säulen“
- Ausbau wirtschaftsnaher Infrastruktur (einschl. Verkehrsprojekte),
- Tourismusförderung und Stärkung zentraler Versorgungsfunktionen und
- Forschung und Entwicklung sowie Verbundprojekte Wissenschaft/Wirtschaft,

in denen die Maßnahmen des ISP entsprechend ihrer Wirkungszusammenhänge gebündelt und bewertet wurden.

lung“ ergeben, die ohne Maßnahmen des Investitionssonderprogramms zu verzeichnen wäre. Die „Normalentwicklung“ kann durch konjunkturelle Verwerfungen bzw. sektorale Sonderentwicklungen (z.B. Vulkan-Konkurs oder Personalabbau im öffentlichen Dienst) den genannten Arbeitsplatz-Wirkungen des ISP entgegen wirken.

3. Von den über die Mikro-/Mesoebene errechneten 48.000 ISP-abhängigen Arbeitsplätzen stellen 55,8 % (26.800) gesicherte und 44,2 % (21.200) neu geschaffene Beschäftigungsmöglichkeiten dar.

4. Die im Durchschnitt pro neuem oder erhaltenem Arbeitsplatz aufzuwendenden ISP-Mittel bewegen sich zwischen knapp 50.000 € (Mikro /Meso-Evaluierung) und rd. 85.000 € (Makro-Evaluierung). Der sich hieraus ergebende Mittelwert (67.500 €) entspricht – bei einem Zinssatz von 5 % - jährlichen Finanzierungskosten von knapp 3.400 €, denen – nach vorläufigen Berechnungen – fiskalische Effekte (Steuermehreinnahmen vor LFA, Ausgabeentlastungen) von rd. 5.800 € pro Arbeitsplatz gegen zu rechnen sind.

5. Infolge des Realisierungsverlaufes der ISP-Maßnahmen und der zu erwartenden jeweiligen Wirkungsverzögerungen („Time-lags“) werden die maximalen Beschäftigungseffekte des Investitionssonderprogramms im Jahre 2016 erwartet. Die in dieser Hinsicht vorsichtigere Variante der makroökonomischen Modellrechnung weist aus, dass demnach im Jahr 2006 erst knapp 30 % der Arbeitsplatzwirkungen des ISP als realisiert gelten können, denen die „Normalentwicklung“ (ohne ISP) gegen zu rechnen ist.

6. Die zeitliche Verteilung der ISP-Arbeitsplatzeffekte ergibt sich als Gesamtergebnis der innerhalb der einzelnen, evaluierten Wirkungs-Säulen höchst unterschiedlichen Wirkungsgrade und –verzögerungen. In der Summe ist davon auszugehen, dass im Rahmen des Investitionssonderprogramms jeder verausgabte Euro durchschnittlich zu drei Euro privaten Investitionen führt. Die durch öffentliche Infrastrukturmaßnahmen ausgelösten privaten Investitionen sind – im Durchschnitt aller ISP-Projekte – in voller Höhe allerdings erst nach 15 Jahren zu erwarten, während drei Jahre nach Durchführung der Maßnahmen erst knapp die Hälfte der Effekte zu verzeichnen ist.

7. Aufgrund unterschiedlicher Mittelvolumina und rechnerischer Wirkungsgrade fallen auch die Beschäftigungseffekte der analysierten Maßnahme-Säulen des ISP deutlich unterschiedlich aus. Das Gutachten weist darauf hin, dass diese Unter-

schiede in der Wirksamkeit keine Rangfolge der verschiedenen Maßnahmen-Bereiche hinsichtlich ihres Stellenwertes für das Gesamtergebnis rechtfertigen. Von entscheidender Bedeutung ist das Zusammenwirken der Einzelmaßnahmen und Wirkungsbereiche, das seinen Niederschlag in der erheblichen Überschneidung der Arbeitsplatzeffekte der Wirkungs-Säulen findet. Exemplarisch zu verdeutlichen ist dieses Zusammenwirken am Projekt „Technologie-Park“, bei dem die ISP-geförderte Realisierung von Wissenschaftsstrukturen und –projekten auf ISP-Gewerbeflächen zu erheblichen, ausschließlich FuE-geprägten Arbeitsplatz-Neuschaffungen führte.

8. Die prognostizierten Beschäftigungseffekte werden – auch ohne Gegenrechnung der „Normalentwicklung“ – nicht in voller Höhe zu einer Abnahme der Arbeitslosigkeit im Lande führen. Zu erwarten ist, dass neue Arbeitsplätze auch durch Pendler aus Niedersachsen, Zuwanderer oder bisher nicht als arbeitslos registrierte Arbeitssuchende besetzt werden.

9. Das Gutachten bestätigt, dass mit der Durchführung des Investitionssonderprogramms verschiedene qualitative Verbesserungen des Standortes Bremen verbunden sind, die im Wesentlichen in den quantifizierten (Arbeitsplatz-) Effekten der Studie berücksichtigt wurden. Hierzu gehören vorrangig die qualitativen Aufwertungen der Verkehrsinfrastruktur und Gewerbeflächenangebote sowie die Attraktivitätssteigerungen und Imagegewinne im Tourismus- und Wissenschaftsbereich, die in nicht isoliert messbarer Größenordnung zur Verbesserung der regionalen Wettbewerbsfähigkeit beitragen.

Zwischenzeitlich sind alle ausschließlich aus dem Investitionssonderprogramm finanzierten Vorhaben abgeschlossen und es liegen dementsprechend – ergänzend zum Prognos-Gutachten des Jahres 2002 – in Einzelfällen auch bereits aktuellere Informationen zu tatsächlichen Effekten von ISP-Maßnahmen vor. Im Folgenden sind einige der dabei zu verzeichnenden (Zwischen-) Stände – insbesondere hinsichtlich der Arbeitsplatz- und Standort-Wirkungen – zusammenfassend dokumentiert.

Ziel der Darstellung ist dabei nicht eine Aktualisierung der Evaluierungsstudie mit abschließender, möglichst punktgenauer Addition quantifizierbarer Effekte. Die Zusammenstellung soll vielmehr anhand von Einzelbeispielen Vorstellungen vom breiten Spektrum und hohen Wirkungsgrad der im ISP gebündelten besonderen Investitionsanstrengungen des Landes vermitteln und damit zugleich verdeutlichen, in welch starkem Maße die – erst allmählich hochlaufenden – ISP-Effekte im Sanierungszeitraum 1994/2004 noch durch gegenläufige Entwicklungen (sektorale Strukturprobleme; Produktivitätsentwicklung) überlagert wurden:

- Mit dem Programmschwerpunkt „**Forschung und Entwicklung**“ wurden in den vergangenen Jahren aus ISP-Mitteln anwendungs- und transferorientierte Zentren, neue Qualifikationen, die Sicherung des Hochschulgesamtplans, die International University of Bremen (IUB) sowie Verbundprojekte von Wissenschaft und Wirtschaft finanziert. Im Sanierungszeitraum 1994/2004 konnten damit folgende Effekte erzielt werden:
  - Erhöhung der **Drittmittel der Hochschulen** von 37 Mio. € auf 83 Mio. € (+ 122 %),
  - Steigerung der **Drittmittel der außeruniversitären Institute** von 20 Mio. € auf rd. 30 Mio. €,
  - Ausweis wissenschaftlicher Exzellenz durch Zunahme der **DFG-Sonderforschungsbereiche** an der Universität (von drei auf sieben) und Einrichtung eines DFG-Forschungs-zentrums,
  - Erhöhung der **Zahl der Studierenden** von 26.200 auf 34.600 (+ 32 %; Bundesgebiet: + 5 %),
  - Anstieg der **Absolventenzahl** von 2.274 auf 2.580 (+ 13,5%; Bundesgebiet: + 9,3%) sowie
  - Steigerung der **Zuwendungen des Bundes** an Bremen von 94 Mio. € (1994; Eigenfinanzierungsanteil: 18 Mio. €) auf 123 Mio. € (2004; Eigenfinanzierungsanteil: 20 Mio. €).

Für Arbeitsmarkt und Wirtschaftsentwicklung der Region ist darüber hinaus von Belang, dass 40 % der **Absolventen** der Hochschuleinrichtungen inzwischen in Bremen verbleiben und diverse **Spin-offs** der Institute zu verzeichnen sind. Eine Studie über das Kooperationsverhalten von Forschungseinrichtungen in Bremen und Bremerhaven zeigt zudem, dass kleine und mittelständische Unternehmen in besonderem Maße von der Zusammenarbeit mit bremischen Forschungseinrichtungen profitieren. Die Einbindung in **Innovationsnetzwerke** hat ein hohes Niveau erreicht. Zwei Drittel der Forschungseinheiten kooperieren mit der Wirtschaft. 73 % der Unternehmen bewerten die Zusammenarbeit mit bremischen Forschungseinrichtungen positiv und sehen in ihr einen standortsichernden Faktor.

Nach den Ergebnissen der Evaluation des ISP durch Prognos sind 2016 im Bereich Forschung und Entwicklung **Beschäftigungswirkungen** von rd. **8.900 Arbeitsplätzen** zu erwarten. Von den im gleichen Jahr unterstellten rd. 31.000 geschaffenen bzw. gesicherten Arbeitsplätzen im Bereich Gewerbeflächen werden demnach etwa 12.700 durch Forschung und Entwicklung beeinflusst sein.

Überregionale Erfolge mit Langzeitwirkung für das **Image des Wissenschaftsstandortes** Bremen sind die Verleihung des Preises „Stadt der Wissenschaft in 2005“ und die Aufnahme der Universität in den Kreis der zehn besten Universitäten im Exzellenzwettbewerb des Bundes.

- Mit infrastruktureller Unterstützung des Investitionssonderprogramms wurde 1999 auf einem ehemaligen Kasernengelände die **International University Bremen** GmbH (IUB) gegründet (Aufnahme des Studienbetriebes im Herbst 2001), die als international ausgerichtete wissenschaftliche Hochschule mit Schwerpunkten in den Natur- und Ingenieurwissenschaften zwischenzeitlich als einzige private Universität vom Wissenschaftsrat akkreditiert wurde. Die IUB hat derzeit 330 Mitarbeiter, einen jährlichen Umsatz von 30 Mio. €, rd. 900 Studierende aus 85 Nationen (Erfolgsquote: 90 %) und erhöht die Einwohnerzahl des Landes damit um etwa 1.200. Die bremische Startfinanzierung wurde durch Spenden und Bundesmittel (HBFG) etwa verdoppelt. Aus den Forschungsbereichen der IUB liegen bereits knapp 30 Erfindungsmeldungen vor.

  In unmittelbarer Nachbarschaft der IUB entsteht in Zusammenarbeit mit der Bremer Investitionsgesellschaft in den nächsten Jahren ein **Science Park**, der einer Vielzahl technologieorientierter Unternehmen Raum für Entwicklungen sowie einen direkten Technologietransfer durch die enge Verzahnung von Wissenschaft, Wirtschaft und Praxis ermöglichen soll.

- Mit ISP-Mitteln wurde dazu beigetragen, dass der **Technologiepark Bremen** heute einer der größten seiner Art in Deutschland und inzwischen die erste Adresse für Hightech und Forschung in Nordwestdeutschland ist. Auf mittlerweile 50 ha waren hier im Jahr 2002 (Zeitpunkt der letzten Unternehmensbefragung) 322 Unternehmen tätig (1991: 80), im ISP-Zeitraum erhöhte sich die Anzahl der Mitarbeiter von 2.745 (1994) auf 6.200 (2002). Der Anteil Hochqualifizierter (Hochschul- oder Fachhochschulabschluss) liegt im Technologiepark mit 50 % rund fünfmal so hoch wie im Landesdurchschnitt und auch der Anteil der Unternehmen mit Innovationsaktivitäten fällt deutlich höher als in anderen Stadtteilen aus (eigene Forschung und Entwicklung in etwa der Hälfte aller Unternehmen).

  Der Technologiepark Bremen ist damit nicht zuletzt aufgrund seiner Nähe zur Universität zu einem der beliebtesten und innovativsten Gewerbestandorte in Bremen geworden. Er gilt als herausragendes Beispiel für Synergiewirkungen zwischen wissenschaftlichem und gewerblichem Bereich und als Beleg für die

erzielten Fortschritte beim angestrebten Strukturwandel der regionalen Wirtschaft.

- Zu den weiteren Verbundprojekten zwischen Wissenschaft und Wirtschaft zählt das Raumfahrzeugbau-Großvorhaben „**BEOS**“ (Bremen Engineering Operations Science)“, an dem die bremischen Raumfahrtindustrie-Unternehmen EADS SPACE Transportation und die OHB System AG sowie das ZARM-Institut beteiligt sind und das auf die Internationale Weltraumstation (ISS) ausgerichtet ist. Fünf Jahre lang waren in diesem Großprojekt 75 hochqualifizierte Personen direkt beschäftigt. Mit dieser Maßnahme können darüber hinaus langfristig bis zu 330 Raumfahrt-Arbeitsplätze im Land Bremen gesichert werden.

- Herausragendes Projekt eines **Technologiefonds** ist das ab dem Jahr 2000 geförderte Luftfahrzeugbau-Großvorhaben „AMST (Airbus Material and System Technology – Center Bremen)“, mit dessen Durchführung – nach Unternehmensangaben – rd. 1.000 zusätzliche Arbeitsplätze mit zumeist hoher Qualifikation im Bremer Airbus-Werk geschaffen werden konnten. Ebenfalls aus Mitteln des Technologiefonds wurde das sogenannte „Fahrenheithaus“ errichtet, das derzeit 21 Unternehmen Platz bietet, die zusammen 129 Arbeitsplätze gesichert bzw. geschaffen haben.

- Die Programmlinien des **Ökologiefonds** zielen auf die Verbesserung der Standortbedingungen für Innovations- und Technologie-orientierte Unternehmen ab und tragen damit zur Erhaltung und Schaffung zukunftsfähiger Arbeitsplätze insbesondere bei kleinen und mittleren Unternehmen bei. Schwerpunkte liegen auf der Unterstützung von Aktivitäten zur Entwicklung und Vermarktung neuer Umwelt- und Energietechniken sowie umweltfreundlicher Produkte, Verfahren oder Dienstleistungen. Durch die Förderung von Innovationsfähigkeit und Umweltforschung soll ein Beitrag zur Diversifikation und nachhaltigen Modernisierung vor allem in kleinen und mittelständischen Unternehmen geleistet werden. Außerdem sollen durch gezielte Sanierung von Altlasten Flächen für die Neuansiedlung und Expansion von Unternehmen verfügbar gemacht und die Revitalisierung alter gewerblich-industrieller Kernbereiche unterstützt werden.

  Die Umweltwirtschaft hat sich im Land Bremen zu einem Jobmotor entwickelt. So wurden im Zeitraum 2002/2004 allein durch das „**Programm zur Förderung anwendungsnaher Umwelttechniken**“ (PFAU) 2.370 Arbeitsplätze gesichert oder neu geschaffen. Mit rd. 8.000 € an einmaligem Zuschuss pro Arbeitsplatz amortisiert sich die Zuwendung für das Land sehr gut, zumal gerade hier noch erhebli-

che Beträge aus dem EU-Strukturfonds (Ziel 2 Phase V) eingeworben werden können. Für das Programm „**Angewandte Umweltforschung**“ wurde im Rahmen der Evaluation regionalwirtschaftlicher Effekte für den Zeitraum von 1998 bis 2002 ein gesamter Beschäftigungseffekt (direkt, indirekt und induziert) von 330 bis 390 vollen Stellen geschätzt. Die betreffenden Arbeitskräfte sind in besonderem Maße hochqualifiziert. Im Evaluationszeitraum wurden in den Projekten 12 Mio. € Drittmittel eingeworben (1,8 € pro eingesetztem Förder-€).

In den verschiedenen Förderprogrammen des Ökologiefonds wurden zwischen 2001 und Februar 2005 mit gezahlten Fördermitteln von 31,8 Mio. € (bremische und EU-Mittel) insgesamt Investitionen in Höhe von über 92,3 Mio. € im Land Bremen ausgelöst. Darüber hinaus werden hierdurch Voraussetzungen für die Durchführung notwendiger Infrastrukturmaßnahmen geschaffen.

- Im Rahmen der seit 1998 neu aufgestellten und mit rund 900.000 € jährlich geförderten **Existenzgründungsoffensive** B.E.G.IN sind durch die aus ISP-Mitteln unmittelbar finanzierte B.E.G.IN-Gründungsleitstelle pro Jahr rund 1000 Gründungen fachlich begleitet worden, wobei je Gründung im Durchschnitt mit etwa 1,4 Arbeitsplätzen zu rechnen ist.

- Mit Mitteln des Investitionssonderprogramms sowie durch weitere Drittmittel (Bund, EU, stadteigene Mittel) sind an wichtigen Standorten **Flächen für industriell-gewerbliche und Dienstleistungsnutzungen** erschlossen worden, die heute eine tragende Rolle im eingeleiteten Strukturwandel Bremens einnehmen. Neben der **Erweiterung des Güterverkehrszentrums** und dem Ausbau des **Bremer Industrieparks** gehören hierzu vor allem folgende Projekte:

  - Die Gewerbeflächen im Umfeld des Bremer Flughafens werden als „**Airport-Stadt**“ zu einem Wirtschaftsschwerpunkt im Bremer Süden weiterentwickelt, in dem derzeit rd. 13.500 Menschen in über 500 Unternehmen Arbeit finden. Neben der Umstrukturierung des ehemaligen Industriegebietes Ochtum in die Airport-Stadt West konnte vor allem die Airport-Stadt Mitte zu einem erstklassigen Büro- und Dienstleistungsstandort entwickelt werden. Im Bereich Airport-Stadt Ost werden - in unmittelbarer Nachbarschaft zum zweitgrößten Airbus-Werk in Deutschland (ca. 4.000 Beschäftigte) - Entwicklungsmöglichkeiten für den wachsenden Luft- und Raumfahrtstandort bereitgestellt.

  - Der **Gewerbepark Hansalinie** zielt als Gewerbestandort mit einem weiten Standortprofil (Kfz-Zulieferer, verarbeitendes Gewerbe, autobahnaffine Be-

triebe etc.) vor allem auf die hohe Standortgunst der BAB A 1 und des Bremer Kreuzes. Im Zeitraum von 1998 bis 2004 konnten hier über 38 ha veräußert werden. Damit einhergehend wurden von den angesiedelten Firmen 1.767 Arbeitsplätze (ohne Nachverdichtung) geschaffen und ca. 138 Mio. € investiert.

- Vom Scheitern des Bremer Vulkan Verbunds waren in Bremen und Bremerhaven rd. 9.000 Arbeitsplätze betroffen. Ab 1997 lag ein etwa 43 ha großes Werksgebiet in Bremen-Vegesack weitestgehend brach. Durch den zeitnahen und effektiven Um- und Ausbau der Infrastruktur, der Altlastensanierung und Aktivierung der brachliegenden Flächen ist es mit Hilfe von ISP-Mitteln gelungen, das **Gelände der Bremer Vulkan Werft** in ein modernes Zentrum für Metall-, Maschinen- und Anlagenbau, Auto- und Großanlagenumschlag, Windenergie und Spezialschiffbau mit überregionaler Ausstrahlung zu entwickeln. Auf dem Gelände befinden sich aktuell etwa 60 Firmen, die mittlerweile wieder 1.125 Mitarbeiter beschäftigen. Allein 300 bis 350 ehemalige Werftarbeiter haben hier eine neue Beschäftigung gefunden.

o Durch Neuordnung der Wegbeziehungen, Erweiterung der Einzelhandelsflächen, Neugestaltung von Passagen und Haupteinkaufsstraßen, aber auch durch neue Attraktionen (Weserpromenade Schlachte; sanierte Kultureinrichtungen (Glocke, Kunsthalle)) konnten Attraktivität und Zentralität der stadtbremischen **Innenstadt** erheblich verbessert werden. Mit öffentlichen Investitionen von rd. 170 Mio. € im Zeitraum 1994 bis 2004 wurde gleichzeitig ein privates Investitionsvolumen von rd. 800 Mio. € zu Gunsten der Bremer Innenstadt ausgelöst.

o Erheblich gesteigert werden konnte die **touristische Attraktivität** Bremens. Neue Destinationen mit interessanten Veranstaltungsprogrammen und entsprechender Vermarktung haben zu einer Steigerung der Übernachtungen in der Stadt Bremen von über 30 % (1994 bis 2004) und zu einem nachhaltigen Zuwachs an Tagestouristen (+ 104 % im Zeitraum 1993 bis 2004 für das Land Bremen (dwif)) geführt. Besonders hervorzuheben ist der **Ausbau des Veranstaltungszentrums** auf der Bürgerweise mit um die eine Million Besucher pro Jahr. Der Ausbau der Tagungs- und Messekapazitäten hat dabei nach Schätzungen rd. 1.000 Arbeitsplätze geschaffen, die Sanierung und Kapazitätserweiterung der Stadthalle – mit teilweisen Überschneidungen – rd. 570 Arbeitsplätze.

  Weitere, mit Mitteln des Investitionssonderprogramms geförderte Elemente des touristischen Gesamtangebotes der Stadt Bremen bilden das **Universum Scien-**

**ce Center** (rd. 500.000 Besucher pro Jahr), das **Musical-Theater** (rd. 900.000 Besucher von 1999 bis 2004), **botanika im Park** (um die 100.000 Besucher pro Jahr) sowie die Aufwertungen des historischen **Marktplatzes** mit dem Weltkulturerbe Rathaus und Roland (seit 2004) und des ebenfalls historischen **Schnoorviertels** (Straßenraum und St.-Jacobus-Packhaus).

Für das Projekt **Space Park** ist die Brachfläche der ehemaligen AG-Weser-Werft mit Mitteln des ISP freigeräumt und infrastrukturell neu erschlossen worden. Außerdem sind in diesem Rahmen eine Reihe von städtebaulichen Maßnahmen im Umfeld finanziert worden. Die damit initiierte private Investition in einer Größenordnung von rd. 500 Mio. € für ein Entertainment-Angebot (Space Center) und eine Shopping-Mal hat sich bisher als nicht ausreichend marktgerecht erwiesen. Ein als Teil des Gesamtprojektes errichtetes Kino und ein Hotel werden jedoch betrieben. Zurzeit betreibt der private Eigentümer der Immobilie intensiv deren Verkauf, um durch einen neuen Eigentümer mit verändertem Shopping- und Entertainmentkonzept einen Neuanfang zu ermöglichen.

- Im Jahr 1998 wurde mit der Ansiedlung des Großmarktes die **Umstrukturierung des** insgesamt 288 ha großen **Hafengebietes** in der Stadt Bremen eingeleitet. Neben einer Entwicklungskonzeption wurde ein Masterplan für die weitere städtebauliche Entwicklung erarbeitet. Die Neuordnung der Hafenreviere zur so genannten „**Überseestadt**“ ist für einen Zeitraum von 25 Jahren ausgelegt. Wesentliche Erschließungsbausteine und erste Investorenprojekte wurden bereits umgesetzt.

  Mit der Revitalisierung des 400 Meter langen denkmal-geschützten Speicher XI, wurde der erste freizeit- und kulturorientierte Schwerpunkt in der Entwicklung der Überseestadt gesetzt (2003: Einzug der Hochschule für Künste). Die im Frühjahr 2005 begonnene Umnutzung und damit einhergehenden Aufwertung des Speichers 1 mit einer Gesamtnutzfläche von ca. 36.000 qm stellt einen weiteren Schritt zur Entwicklung des attraktiven Hafenquartiers dar. Die Konkretisierung weiterer Projekte und das nicht zuletzt auf der Immobilienmesse ExpoReal in München deutlich gewordenen Interesse der Öffentlichkeit und von Investoren, belegen die Marktgängigkeit des Produktes, das zukünftig ein wesentlicher Baustein im Umstrukturierungsprozess Bremens sein wird.

- Aufgrund der besonderen Strukturschwäche der Seestadt stellt das **Sonderprogramm Bremerhaven** einen Schwerpunkt der ISP-Maßnahmen da. Im Zuge dieses Programmteils wurde – neben umfassenden Investitionen in die Infra-

strukturausstattung des **Fischereihafens** – auch die Diversifizierung dieses Gewerbegebietes vorangetrieben, das mit über 8.000 Arbeitsplätzen heute wieder einen für die Seestadt entscheidenden Standort und „Wachstumspol“ darstellt. Parallel wurde das Tourismusprojekt **Schaufenster Fischereihafen** zu einem der wichtigsten Besuchermagnete Nordwestdeutschlands mit jährlich mehr als 700.000 Besuchern entwickelt.

Ein weiterer Schwerpunkt des Programms lag in der Sanierung der **Innenstadt Bremerhavens**. Mit der Neugestaltung der Bürgermeister Smidt Straße konnte die Besucherfrequenz hier allein zwischen 2004 und 2005 um über 30% gesteigert werden. Insgesamt sind mit diesem Vorhaben ca. 1.000 Arbeitsplätze im Einzelhandel gesichert oder geschaffen worden. Mit dem Ausbau des **Regionalflughafens Luneort** zu einem Dienstleistungszentrum für technologieorientierte Unternehmen und Forschungseinrichtungen (insbesondere Alfred-Wegener-Institut) sind bisher 69 Arbeitsplätze entstanden.

Zu den weiteren ISP-Projekten in Bremerhaven zählen die **Umnutzung der Carl-Schurz-Kaserne**, mit der auf den deutlich steigenden Umschlag am Container- und Autoterminal für hafenaffines Gewerbe reagiert und damit zwischen den Jahren 2000 und 2004 die Voraussetzung zur Schaffung und Sicherung von 500 Arbeitsplätzen geschaffen werden konnte, sowie die **Fischereihafenschleuse**, mit deren Erneuerung die Hafenfunktion des Fischereihafens langfristig erhalten und damit letztlich ein wichtiger Beitrag zur Sicherung der dort ansässigen 8.000 Arbeitsplätze geleistet werden konnte.

Ein besonderes Schwerpunktprojekt in Bremerhaven stellt die Umgestaltung des Bereichs „**Alter Hafen / Neuer Hafen**“ da. Auf dem ca. 60 ha großen Areal zwischen dem Deutschen Schifffahrtsmuseum und dem Kaiserhafen entsteht in zentraler innerstädtischer Lage eine maritime urbane Einkaufs-, Freizeit- und Erlebniswelt mit einer Mischung aus Tourismus, Kultur, Freizeit, Wohnen, Handel und Gewerbe mit einem Schwerpunkt auf publikums-/tourismusintensive Nutzungen als überregional ausstrahlender Anziehungspunkt. Zu den zahlreichen bereits umgesetzten und am Markt etablierten Einzelprojekte dieses Gesamtvorhabens gehört vor allem das „Deutsche Auswandererhaus Bremerhaven“. Auf Grundlage bisher konkret geschaffener und im Zuge einer begleitenden Evaluierung ermittelter Kennzahlen ist mit insgesamt rd. 1.000 direkt geschaffenen Arbeitsplätzen für das erweiterte Vorhaben Alter/Neuer Hafen zu rechnen. Weitere indirekte und induzierte Effekte werden die Anzahl der neu geschaffenen Arbeitsplätze darüber hinaus noch deutlich erhöhen.

o Von besonderer Bedeutung für die zukünftige wirtschaftliche Entwicklung des Landes Bremen ist die möglichst störungsfreie Erreichbarkeit für Waren, Kunden, Geschäftspartner und Beschäftigte sowie eine reibungslose innerbremische Verkehrsabwicklung, weshalb die Anpassung des Verkehrssystems an die Bedingungen intensiven wirtschaftlichen Wachstums erforderlich ist. Die ISP/AIP-**Verkehrsprojekte** dienen daher vorrangig der Anbindung und Erreichbarkeit der bremischen Wirtschaftsstandorte:

- Insbesondere auch zur optimalen überregionalen und innerbremischen Anbindung aller wichtigen Gewerbegebiete Bremens ist die Komplettierung der bisherigen Autobahnachsen durch Lückenschließung der **A 281** erforderlich (Verbindung der A 1 und A 27 mit Weserquerung). Der erste Bauabschnitt dieser aus ISP-Mitteln geplanten, koordinierten und angeschobenen Maßnahme, mit dem die Verknüpfung zur Hafenrandstraße (s. u.) hergestellt und das Gewerbegebiet „Bremer Industriepark“ an die überörtlichen Verkehre angeschlossen wurde, konnte bereits im Jahre 1995 in Betrieb genommen werden.

  Mit der Fertigstellung der A 281, die auch maßgeblich zur verkehrlichen Entlastung in der Stadt Bremen beitragen wird, werden zukünftig auch Erreichbarkeit und Anbindung des Flughafens Bremen, der Innenstadt sowie der attraktiven Gewerbegebiete im Bereich „Airport Stadt“ (Süd, Ost, Messe, West und Nord), die sich z. T. in Erwartung des Autobahnanschlusses bereits mit höherwertigen Nutzungen sehr gut entwickelt haben, erheblich verbessert. Autobahnanschluss und Weserquerung werden auch die Besiedlung des Güterverteilzentrums (GVZ) und der angrenzenden Gewerbegebiete begünstigen bzw. beschleunigen und verbesserte Rahmenbedingungen für die Stahlwerke Bremen, die Industriehäfen sowie Teile der neu zu entwickelnden Hafenreviere („Überseestadt“) schaffen.

- Der aus dem ISP finanzierte „**Hemelinger Tunnel**“ wurde im Jahr 2003 fertig gestellt und für den Verkehr freigegeben. Mit der Maßnahme konnte insbesondere die Erreichbarkeit des Bremer DaimlerChrysler Werkes – mit ca. 15.500 Mitarbeitern das größte Unternehmen der Stadt und das zweitgrößte Werk des DaimlerChrysler-Konzerns in Deutschland – deutlich verbessert und damit ein wesentlicher Beitrag zur Arbeitsplatzsicherung geleistet werden. Gleichzeitig wurde die bislang stark belastete, nicht hinreichend leistungsfähige und mit Nachtfahrverbot belegte Ortsdurchfahrt (Bremen-

Hemelingen) entlastet, so dass sich auch hier Möglichkeiten zu einer städtebaulichen Aufwertung ergeben haben. Die eingeleiteten Sanierungsbemühungen zeigen bereits deutlich sichtbare Erfolge.

- Mit dem 1999 abgeschlossenen Ausbau der **Hafenrandstraße** als leistungsfähiger Verbindung zwischen Innenstadt und A 281 (erster Bauabschnitt) wurde zur Sicherung der ca. 3.000 Arbeitsplätze in den stadtbremischen Industriehäfen beigetragen. Die Komplettierung dieses Verkehrsprojektes ermöglichte die Umsiedlung des Großmarktes in die untergenutzten anderen Hafenrevieren und schuf damit wesentliche Voraussetzungen dafür, die knapp 300 ha umfassende „Überseestadt“ (s. o.) in den nächsten Jahren zu einem attraktiven Gewerbe- und Dienstleistungsstandort mit mehreren tausend Arbeitsplätzen sowie bedingt auch als Wohnstandort auszubauen.

- Zu den weiteren ISP-(mit-)finanzierten Verkehrsprojekten zählen der Ausbau der **Georg-Bitter-Strasse**, mit dem eine leistungsfähige und direkte Verbindung in die westlich gelegenen Stadtteile Bremens hergestellt und durch verbesserte Erreichbarkeit von Einzelhandels- und Gewerbestandorte die Ansiedlung zusätzlicher Betriebe realisiert werden konnte, die **Umgestaltung des Bahnhofsvorplatzes und des Hauptbahnhofes**, mit der für rd. 100.000 Reisende pro Tag ein attraktiveres Umfeld und ein wesentlich erleichterter Übergang zum ÖPNV geschaffen wurde, sowie **Ausbaumaßnahmen im Schienennetz der Straßenbahn**, mit denen u. a. eine direkte Anbindung des Flughafens und der angrenzenden Gewerbegebiete, stark wachsender Stadtteile (Borgfeld, Horn-Lehe), hohe Pendlerverpflechtungen aufweisender Außenbezirke (Lilienthal) und des Technologieparks sicher gestellt werden konnte.

Die vorstehende Gesamtdarstellung dokumentiert das breite Spektrum der über das Investitionssonderprogramm im Sanierungszeitraum 1994/2004 (mit-) finanzierten wirtschafts- und finanzkraftstärkenden Maßnahmen des Landes und die eingelöste Zielsetzung, durch Konzentration auf Projekte mit hohem regionalwirtschaftlichen Nutzen, auf Wirtschaftsbereiche mit besonders stark ausgeprägtem infrastrukturellen Nachholbedarf oder besonderen Entwicklungschancen sowie auf Maßnahmen mit hohen Synergie- und Komplementäreffekten den erforderlichen Strukturwandel der bremischen Wirtschaft nachhaltig zu forcieren.

Die Darstellung macht deutlich, dass die Maßnahmen des Investitionssonderprogramms beträchtliche Wirkungen für Arbeitsmarkt, Wirtschaftsstruktur und Zukunftsorientierung des Landes ausgelöst haben – und unter Berücksichtigung der Timelags in den kommenden Jahren auslösen werden - , die im Sanierungszeitraum zwar teilweise noch durch Effekte vorhandener Strukturprobleme abgeschwächt wurden, längerfristig jedoch – insbesondere bei einer wirtschaftskraft-orientierten Finanzverteilung – entscheidend zur Stabilisierung der bremischen Haushalte beitragen werden.

Die wachstums-orientierte Komponente der bremischen Sanierungsstrategie erweist sich damit als richtiger Weg [3] , der – auch unter den Vorzeichen einer noch stärkeren Begrenzung des Primärausgaben-Niveaus – im Interesse des bisher erst teilweise realisierten Strukturwandels zumindest auf abgeschwächtem Niveau fortzusetzen ist.

***Zusammenfassung***

Es besteht begründeter Anlass, auf nachhaltige Auswirkungen der Sanierungspolitik zu setzen, die dazu beitragen, sektorale Strukturschwächen und Entwicklungsversäumnisse der Vergangenheit zu überwinden. Bremen hat mehrfach durch externe Experten Evaluationen der Maßnahmen zur Stärkung der Wirtschaftsstruktur vorgenommen. Eine Analyse der Wirkungszusammenhänge durch die Prognos AG von 2002 kommt zu dem Ergebnis, dass Effekte der wirtschafts- und finanzkraftstärkenden Maßnahmen allmählich und kumulativ eintreten werden und mit einem Höhepunkt der induzierten privaten Investitionen im Jahr 2009 zu rechnen ist. Die Studie geht davon aus, dass bis zum Jahr 2016 durch das ISP und das Anschlussinvestitionsprogramm zwischen 31.000 und rd. 49.000 Arbeitsplätze geschaffen werden könnten. Im Jahr 2006 sollten knapp 30 % der Arbeitsplatzwirkungen des ISP realisiert sein. Angesichts dieser Prognose und der Bedeutung von öffentlichen Investitionen für die Fortführung des wirtschaftlichen Strukturwandels strebt der Senat an, unter Einbeziehung von Investitionshilfen des Bundes nach Art. 104a4 auch weiterhin ein angemessenes Investitionsniveau zu verwirklichen.

Das BVerfGE hat im Urteil von 1992 in anderem Zusammenhang ausgeführt hat, es sei zwar wünschenswert, wenn es dem Land gelinge, über eine verstärkte Wirtschaftskraft eine Verbesserung seiner Finanzkraft zu erreichen, aber die Investitionsförderung könne erst in wesentlich späteren Zeiträumen dazu führen, während die

[3] Vgl. auch: „Die Investitionsstrategie des Stadtstaates Bremen als Teil des Sanierungsprogramms – Eine Bewertung unter besonderer Berücksichtigung der finanzwirtschaftlichen Aspekte“ (Gutachten von Professor Dr. Wolfgang Kitterer; Köln, Dezember 2004)

Lähmung des Landeshaushalts durch die Zinslast fortschreite (Seite 65). Von vergleichbarer grundsätzlicher Bedeutung ist allerdings auch die Feststellung, dass Beiträge wirtschafts- und finanzkraftstärkender Maßnahmen zur Haushaltssanierung ein System der bundesstaatlichen Finanzverteilung erfordern, das Effekte besonderer wirtschaftlicher Aktivitäten in ihren regionalen Auswirkungen in angemessener Weise unterstützt und belohnt.

Die Ergebnisse der Sanierung des Haushaltes der Freien Hansestadt Bremen lassen sich damit so zusammenfassen: Die Freie Hansestadt Bremen hat die Auflagen des Bundesverfassungsgerichts eingehalten, sie hat Fortschritte bei der Konsolidierung des Haushalts, insbesondere hinsichtlich der konsumtiven Ausgaben, der strukturellen Verbesserung des Haushalts  und vor allem in Bezug auf die Modernisierung der Wirtschaftsstruktur erzielt, konnte aber aufgrund der ungünstigen Rahmenbedingungen für die Einnahmenentwicklung die extreme Haushaltsnotlage ohne eigenes Verschulden bisher nicht überwinden.

Anhang

**Anhang**

## *Bereinigungen in der Investiv-konsumtiv-Zuordnung*

*(vgl. Seite 2, Fußnote 1)*

Die Freie Hansestadt Bremen hat bei der Zuordnung der Einnahme- und Ausgabepositionen ihrer Haushalte Veränderungen zwischen konsumtiven und investiven Haushaltsstellen vorgenommen. Die Effekte dieser haushaltstechnischen Bereinigungen sind in der nachfolgenden **Tabelle** dokumentiert und in den Basistabellen der im Text integrierten Grafiken im Detail ausgewiesen.

Ziel der haushaltssystematisch begründeten Neuzuordnungen war eine deutlichere Trennung der Investitionen im engeren Sinne von den sie flankierenden Zinsausgaben, Personalkostenerstattungen und sonstigen eher konsumtiven Sachausgaben auf der Ausgabenseite sowie die angestrebte investive Ausweisung der „Erlöse aus der Veräußerung von beweglichen und unbeweglichen Sachen“ auf der Einnahmeseite.

| **Haushaltskennzahlen im Sanierungszeitraum** | | | | Der Senator für Finanzen | |
|---|---|---|---|---|---|
| (Stadtstaat Bremen; vor und nach rückwirkender konsumtiv / investiv - Bereinigung; ohne Sanierungs-BEZ) | | Referat 20 | Controlling | 30. Mrz 06 | |

| | | 1994 | 1995 | 1996 | 1997 | 1998 | 1999 | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| **vor Korrektur** | | | | | | | | | | | | |
| Investitionsausgaben | Mio. € | 418 | 423 | 453 | 522 | 548 | 570 | 628 | 671 | 747 | 773 | 784 |
| Konsumtive Ausgaben | Mio. € | 3.506 | 3.559 | 3.553 | 3.502 | 3.507 | 3.530 | 3.487 | 3.518 | 3.470 | 3.462 | 3.465 |
| - darunter Zinsausgaben | Mio. € | 648 | 626 | 613 | 576 | 566 | 560 | 503 | 545 | 502 | 488 | 502 |
| Primärausgaben | Mio. € | 3.277 | 3.356 | 3.394 | 3.448 | 3.490 | 3.540 | 3.612 | 3.644 | 3.715 | 3.748 | 3.747 |
| Primärsaldo | Mio. € | -189 | -371 | -314 | -457 | -502 | -384 | -534 | -600 | -764 | -859 | -795 |
| kons. Finanzierungssaldo | Mio. € | -516 | -666 | -551 | -616 | -607 | -447 | -507 | -572 | -662 | -696 | -628 |
| Zins-Steuerquote | % | 28,2 | 28,3 | 27,1 | 26,5 | 25,2 | 22,5 | 21,8 | 23,7 | 22,3 | 21,6 | 22,1 |
| Investitionsquote | % | 10,7 | 10,6 | 11,2 | 12,9 | 13,5 | 13,9 | 15,3 | 16,0 | 17,7 | 18,3 | 18,5 |
| Primärdeckungsquote | % | 94,2 | 88,9 | 90,8 | 86,8 | 85,6 | 89,1 | 85,2 | 83,5 | 79,4 | 77,1 | 78,8 |
| Deckungsquote | % | 80,5 | 77,2 | 77,6 | 78,4 | 80,4 | 84,8 | 77,3 | 75,8 | 71,3 | 68,9 | 70,6 |
| **Korrekturbeträge** | | | | | | | | | | | | |
| Investitionsausgaben | Mio. € | 0 | 0 | -1 | -3 | -15 | -15 | -16 | -59 | -61 | -71 | -65 |
| Zinsausgaben | Mio. € | 0 | 0 | 0 | 1 | 13 | 12 | 12 | 24 | 30 | 31 | 25 |
| sonstige kons. Ausgaben | Mio. € | 0 | 0 | 1 | 1 | 2 | 3 | 4 | 35 | 31 | 40 | 40 |
| **nach Korrektur** | | | | | | | | | | | | |
| Investitionsausgaben | Mio. € | 418 | 423 | 452 | 520 | 533 | 555 | 612 | 611 | 686 | 702 | 720 |
| Konsumtive Ausgaben | Mio. € | 3.506 | 3.559 | 3.554 | 3.504 | 3.522 | 3.545 | 3.503 | 3.577 | 3.531 | 3.534 | 3.529 |
| - darunter Zinsausgaben | Mio. € | 648 | 626 | 613 | 577 | 579 | 572 | 515 | 568 | 532 | 520 | 527 |
| Primärausgaben | Mio. € | 3.277 | 3.356 | 3.393 | 3.447 | 3.476 | 3.528 | 3.600 | 3.620 | 3.685 | 3.716 | 3.722 |
| Primärsaldo | Mio. € | -189 | -371 | -313 | -455 | -489 | -372 | -522 | -576 | -734 | -827 | -770 |
| kons. Finanzierungssaldo | Mio. € | -516 | -666 | -552 | -619 | -622 | -462 | -523 | -631 | -723 | -767 | -692 |
| Zins-Steuerquote | % | 28,2 | 28,3 | 27,2 | 26,6 | 25,8 | 23,0 | 22,3 | 24,7 | 23,6 | 23,0 | 23,2 |
| Investitionsquote | % | 10,6 | 10,6 | 11,3 | 12,9 | 13,1 | 13,5 | 14,9 | 14,6 | 16,3 | 16,6 | 16,9 |
| Primärdeckungsquote | % | 94,2 | 88,9 | 90,8 | 86,8 | 85,9 | 89,5 | 85,5 | 84,1 | 80,1 | 77,7 | 79,3 |

Die Umsetzung entsprechender Korrekturen wurde im Rahmen des Haushaltsaufstellungsverfahrens für die Doppelhaushalte 2006/2007 sowie für die Planungsjahre 2008 ff. mit einer einmaligen Umbuchungsaktion vollzogen:

Bezogen auf den Stadtstaat Bremen wurden insgesamt investive Ansätze in Höhe von jeweils rd. 120 Mio. € in den konsumtiven Bereich umgesetzt (davon 40 Mio. € (2006) bzw. 42 Mio. € (2007) in den Bereich der (künftig eckwertrelevanten) Zinsausgaben sowie 79 Mio. € (2006) bzw. 78 Mio. € (2007) in den Bereich der konsumtiven Sachausgaben).

Bezogen auf die Haushalte des Landes und der Stadtgemeinde Bremen wurden investive Ansätze in Höhe von insgesamt 111,9 Mio. € (2006) bzw. 112,5 Mio. € (2007) in den konsumtiven Bereich umgesetzt (davon 32,7 Mio. € (2006) bzw. 34,4 Mio. € (2007) in den Bereich der (künftig eckwertrelevanten) Zinsausgaben sowie 79,2 Mio. € (2006) bzw. 78,2 Mio. € (2007) in den Bereich der konsumtiven Sachausgaben).

Die haushaltstechnischen Korrekturen wurden dabei in vier unterschiedlichen Kategorien umgesetzt:

I. Zinsanteile von Kapitaldienst- und Zwischenfinanzierungen wurden als Zinsausgaben i.H. v. 16,5 Mio. € (2006) bzw. 17,9 Mio. € (2007) in den jeweiligen Ressorthaushalten (H'h. L+G) veranschlagt; entsprechende haushaltstechnische Umbuchungen im Bereich des Stadthaushalts Bremerhavens ergaben in den Jahren 2006 und 2007 höhere Zinsausgaben von 7,7 Mio. € bzw. 7,9 Mio. €. Weitere anteilige Zinsausgaben i.H. v. 16,3 Mio. € (2006) bzw. 16,5 Mio. € (2007) wurden im Bereich des Anschlussinvestitionsprogramms (AIP) veranschlagt.

II. Für Personal-/ Kons. Sachausgaben / Versorgung wurden im Bereich des Anschlussinvestitionsprogramms (AIP) insgesamt 17,6 Mio. € (2006) bzw. 15,0 Mio. € (2007) konsumtiv veranschlagt (jeweils 2,4 Mio. € für Personalausgaben, jeweils 0,2 Mio. € als Rücklage für Versorgung sowie 15,0 Mio. € (2006) bzw. 12,3 Mio. € (2007) für konsumtive Sachausgaben).

III. Im Anschlussinvestitionsprogramms (AIP) wurden für die Umsetzung des Hochschulgesamtplanes (HGP) insgesamt 57,7 Mio. € (2006) bzw. 59,4 Mio. € (2007) – die in erheblichem Umfang Personalkostenerstattungen darstellen – als konsumtiver Zuschuss an die Universität veranschlagt.

IV. Für das EU-Programm Ziel 2 (Phase V) wurden im Bereich Wirtschaft jeweils Mittel i.H.v. 3,8 Mio. € in den konsumtiven Sachhaushalt umgesetzt.

Die Umbuchungen der unter Pos. I. – IV. genannten Positionen führen im Stadtstaaten-Ergebnis zu einer beträchtlichen Vergrößerung der konsumtiven Finanzierungslücke (+119,6 Mio. € (2006) bzw. 120,4 Mio. € (2007)); die Höchstgrenze der zulässigen Kreditaufnahme der bremischen Haushalte nach Artikel 131 a LV reduziert sich entsprechend.

Die Investitionsquote verringert sich dagegen um 3 %-Punkte auf nunmehr 14,2 % (in 2006) bzw. 13,5 % (in 2007) während die Zins-Steuer-Quote jeweils um 1,7 %-Punkte auf nunmehr 24,8 (in 2006) bzw. 26,1 (in 2007) steigt.

Die gleichfalls im Zusammenhang mit der Aufstellung der Doppelhaushalte 2006/2007 auf der Einnahmeseite vorgenommene Korrektur der Veranschlagung der „Erlöse aus der Veräußerung von beweglichen und unbeweglichen Sachen“ (Haushaltsgruppen 131/132) als investive Einnahmen beeinflusst zusätzlich die Berechnung der Kredithöchstgrenze nach Artikel 131 a LV: Durch die künftig investive Buchung der Gruppen 131/132 reduziert sich das Volumen der Nettoinvestitionen nochmals um 0,079 Mio. € (2006) bzw. um 0,114 Mio. € (2007) und damit die Höchstgrenze der zulässigen Kreditaufnahme der bremischen Haushalte.

| **Bilanz des Sanierungszeitraumes 1994 bis 2004** | Der Senator für Finanzen | | |
|---|---|---|---|
| Daten zu den veröffentlichten Abbildungen | Referat 20 | Sanierung | 06.04.06 |

**Abb. 1: Ausgaben-Zuwachsraten**

| Jahr | Empfehlung Finanzplanungs-rat | West-Länder und Gemeinden | Stadtstaat Bremen | Empfehlung Finanzplanungs-rat | West-Länder und Gemeinden | Bremen |
|---|---|---|---|---|---|---|
| | Index 1993 = 100 | | | % | | |
| 1994 | 103 | 102 | 100 | 3,0 | 1,6 | 0,3 |
| 1995 | 106 | 105 | 102 | 3,0 | 3,7 | 1,5 |
| 1996 | 109 | 106 | 102 | 3,0 | 1,0 | 0,6 |
| 1997 | 111 | 105 | 103 | 2,0 | -0,9 | 0,4 |
| 1998 | 114 | 106 | 104 | 2,0 | 0,8 | 0,8 |
| 1999 | 116 | 108 | 105 | 2,0 | 1,6 | 1,1 |
| 2000 | 118 | 110 | 105 | 2,0 | 2,1 | 0,4 |
| 2001 | 121 | 114 | 107 | 2,0 | 3,0 | 1,8 |
| 2002 | 123 | 114 | 108 | 2,0 | 0,8 | 0,7 |
| 2003 | 124 | 116 | 108 | 1,0 | 1,3 | 0,4 |
| 2004 | 126 | 115 | 109 | 1,0 | -0,6 | 0,3 |
| 2005 | | | 106 | | | -2,8 |

Quellen: bis 2004 Daten vom BMF für Finanzplanungsrat
2005: Senator für Finanzen Bremen, Haushaltsabschluss 13. Monat

| **Bilanz des Sanierungszeitraumes 1994 bis 2004** | Der Senator für Finanzen | | |
|---|---|---|---|
| Daten zu den veröffentlichten Abbildungen | Referat 20 | Sanierung | 06.04.06 |

**Abb. 2: Veränderung der konsumtiven Primärausgaben**

| Jahr | Empfehlung Finanzplanungs-rat | West-Länder und -Gemeinden (ohne Berlin) | Stadtstaat Bremen (nach Korrektur) | Empfehlung Finanzplanungs-rat | West-Länder und Gemeinden | Bremen nach Korrektur | Bremen: Daten vom BMF | Korrektur-beträge | kons. Primär-ausgaben nach Korrektur |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | Index 1993 = 100 | | | % | | | Mio. € | | |
| 1994 | 103,0 | 103,2 | 101,1 | 3,0 | 3,2 | 1,1 | 2.859 | + 0 | 2.859 |
| 1995 | 106,1 | 108,4 | 103,7 | 3,0 | 5,1 | 2,6 | 2.933 | + 0 | 2.933 |
| 1996 | 109,3 | 110,4 | 104,2 | 3,0 | 1,8 | 0,5 | 2.946 | + 1 | 2.947 |
| 1997 | 111,5 | 110,1 | 103,7 | 2,0 | -0,3 | -0,5 | 2.930 | + 1 | 2.931 |
| 1998 | 113,7 | 111,2 | 104,1 | 2,0 | 1,0 | 0,4 | 2.941 | + 2 | 2.944 |
| 1999 | 115,4 | 113,7 | 105,2 | 1,5 | 2,2 | 1,0 | 2.970 | + 3 | 2.973 |
| 2000 | 117,1 | 116,1 | 105,9 | 1,5 | 2,1 | 0,7 | 2.989 | + 4 | 2.992 |
| 2001 | 118,9 | 119,1 | 106,4 | 1,5 | 2,6 | 0,5 | 2.973 | + 35 | 3.009 |
| 2002 | 120,7 | 122,1 | 106,1 | 1,5 | 2,5 | -0,3 | 2.969 | + 31 | 2.999 |
| 2003 | 121,3 | 124,4 | 106,6 | 0,5 | 1,8 | 0,5 | 2.974 | + 40 | 3.014 |
| 2004 | 121,9 | 126,0 | 106,2 | 0,5 | 1,3 | -0,4 | 2.963 | + 40 | 3.002 |
| 2005 | | | 102,9 | | | -3,2 | | | 2.908 |

Quellen: bis 2004 Daten vom BMF für Finanzplanungsrat; Korrekturbeträge: Senator für Finanzen Bremen
2005: Senator für Finanzen Bremen, Haushaltsabschluss 13. Monat

| **Bilanz des Sanierungszeitraumes 1994 bis 2004** | Der Senator für Finanzen | | |
|---|---|---|---|
| Daten zu den veröffentlichten Abbildungen | Referat 20 | Sanierung | 06.04.06 |

**Abb. 3: Konsumtive Primärausgaben**

| Jahr | Bremen | Hamburg | Berlin | Bremen | Hamburg | Berlin | Flächenländer |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | Index Flächenländer = 100 | | | € je Einwohner | | | |
| 1994 | 147,0 | 145,3 | 171,8 | 4.204 | 4.156 | 4.914 | 2.860 |
| 1995 | 147,4 | 143,2 | 174,0 | 4.315 | 4.192 | 5.094 | 2.927 |
| 1996 | 146,1 | 142,7 | 165,6 | 4.339 | 4.237 | 4.919 | 2.970 |
| 1997 | 145,2 | 139,6 | 164,9 | 4.344 | 4.176 | 4.935 | 2.993 |
| 1998 | 149,0 | 142,4 | 166,5 | 4.407 | 4.211 | 4.924 | 2.957 |
| 1999 | 148,3 | 139,2 | 163,6 | 4.483 | 4.209 | 4.947 | 3.024 |
| 2000 | 147,7 | 137,4 | 161,3 | 4.525 | 4.210 | 4.942 | 3.063 |
| 2001 | 144,5 | 134,7 | 157,7 | 4.556 | 4.246 | 4.973 | 3.153 |
| 2002 | 139,8 | 133,5 | 155,2 | 4.530 | 4.324 | 5.027 | 3.240 |
| 2003 | 137,8 | 133,0 | 148,6 | 4.545 | 4.386 | 4.901 | 3.298 |
| 2004 | 136,6 | 134,2 | 147,1 | 4.527 | 4.449 | 4.876 | 3.315 |
| 2005 | 131,0 | 130,8 | 142,6 | 4.384 | 4.377 | 4.773 | 3.348 |

Quellen: Flächenländer bis 2004: Statistisches Bundesamt, Fachserie 14, Reihe 2; 2005 Fortschreibung
Stadtstaaten 1994: Hamburg und Berlin: Statistisches Bundesamt, Fachserie 14, Reihe 2; Bremen: Senator für Finanzen
Stadtstaaten ab 1995: Finanzministerien der Länder
Einwohner: Stand 31.12.

**Abb. 4: Zins-Steuerquote**

| Jahr | Bremen (Stadtstaat) | Bremen (Stadtstaat) nach Korrekturen | Schleswig-Holstein | West-Länder (inkl. Gemeinden, ohne Berlin) | Abstand Bremens zu den West-Ländern | Bremen: Korrektur-beträge (Zinsausgaben) |
|---|---|---|---|---|---|---|
| | % | | | | %-Punkte | Mio. € |
| 1993 | 28,1 | 28,1 | 14,6 | 11,3 | 16,8 | + 0,0 |
| 1994 | 28,2 | 28,2 | 14,9 | 11,4 | 16,8 | + 0,2 |
| 1995 | 28,3 | 28,3 | 15,0 | 11,6 | 16,7 | + 0,2 |
| 1996 | 27,1 | 27,2 | 15,1 | 11,4 | 15,8 | + 0,4 |
| 1997 | 26,5 | 26,6 | 15,6 | 11,7 | 14,9 | + 1,4 |
| 1998 | 25,2 | 25,8 | 15,3 | 11,0 | 14,8 | + 13,2 |
| 1999 | 22,5 | 23,0 | 14,8 | 10,4 | 12,6 | + 12,4 |
| 2000 | 21,8 | 22,3 | 14,3 | 10,1 | 12,2 | + 12,2 |
| 2001 | 23,7 | 24,7 | 15,2 | 10,9 | 13,8 | + 23,9 |
| 2002 | 22,3 | 23,6 | 15,4 | 11,1 | 12,5 | + 30,1 |
| 2003 | 21,6 | 23,0 | 15,1 | 11,4 | 11,6 | + 31,5 |
| 2004 | 22,1 | 23,2 | 15,0 | 10,9 | 12,3 | + 25,0 |
| 2005 | 21,9 | 23,2 | | | | + 30,2 |

Quellen: Bremen: Senator für Finanzen; Ergebnisse des 14. Monats, 2005: 13. Monat
West-Länder: 1993/94: Statistisches Bundesamt Fachserie 14 Reihe 2,
ab 1995: Mitteilungen des BMF für Sanierungsberichterstattung
Schleswig-Holstein: Statistisches Bundesamt Fachserie 14 Reihe 2

| **Bilanz des Sanierungszeitraumes 1994 bis 2004** | Der Senator für Finanzen | | |
|---|---|---|---|
| Daten zu den veröffentlichten Abbildungen | Referat 20 | Sanierung | 06.04.06 |

**Abb. 5: Defizitquote *)**

| Jahr | Bremen (Stadtstaat) | West-Länder (inkl. Gemeinden, ohne Berlin) | Abstand Bremens zu den West-Ländern (inkl. Gemeinden, ohne Berlin) |
|---|---|---|---|
| | % | | %-Punkte |
| 1993 | 20,2 | 6,0 | 14,2 |
| 1994 | 19,5 | 5,9 | 13,6 |
| 1995 | 22,8 | 7,8 | 15,0 |
| 1996 | 22,4 | 6,5 | 15,9 |
| 1997 | 21,6 | 6,5 | 15,1 |
| 1998 | 19,6 | 1,8 | 17,8 |
| 1999 | 15,2 | 0,7 | 14,5 |
| 2000 | 22,7 | 1,6 | 21,1 |
| 2001 | 24,2 | 8,3 | 15,9 |
| 2002 | 28,7 | 8,6 | 20,1 |
| 2003 | 31,0 | 10,8 | 20,2 |
| 2004 | 29,4 | 8,3 | 21,1 |
| 2005 | 25,3 | | |

*) Anteil des Finanzierungsdefizits an den Bereinigten Ausgaben in %

Quellen: Bremen: Senator für Finanzen, bis 2004 Stand 14. Monat, 2005 Stand 13. Monat
West-Länder: 1993/94: Statistisches Bundesamt Fachserie 14 Reihe 2,
ab 1995: Mitteilungen des BMF für Sanierungsberichterstattung

**Abb. 6: Konsumtives Finanzierungsdefizit (Stadtstaat Bremen)**

| Jahr | konsumtives Defizit | konsumtive Einnahmen | konsumtive Ausgaben (korrigiert) | konsumtive Ausgaben (unkorrigiert) | Korrektur-beträge |
|---|---|---|---|---|---|
| | Mio. € | | | | |
| 1993 | 442 | 3.004 | 3.446 | 3.446 | + 0 |
| 1994 | 516 | 2.990 | 3.506 | 3.506 | + 0 |
| 1995 | 666 | 2.893 | 3.559 | 3.559 | + 0 |
| 1996 | 552 | 3.002 | 3.554 | 3.553 | + 1 |
| 1997 | 619 | 2.885 | 3.504 | 3.502 | + 3 |
| 1998 | 622 | 2.900 | 3.522 | 3.507 | + 15 |
| 1999 | 462 | 3.083 | 3.545 | 3.530 | + 15 |
| 2000 | 523 | 2.980 | 3.503 | 3.487 | + 16 |
| 2001 | 631 | 2.946 | 3.577 | 3.518 | + 59 |
| 2002 | 723 | 2.808 | 3.531 | 3.470 | + 61 |
| 2003 | 767 | 2.766 | 3.534 | 3.462 | + 71 |
| 2004 | 692 | 2.837 | 3.529 | 3.465 | + 65 |
| 2005 | 543 | 2.896 | 3.439 | 3.349 | + 90 |

Quellen: Senator für Finanzen; bis 2004 Jahresabschluss, 2005 13. Monat

| **Bilanz des Sanierungszeitraumes 1994 bis 2004** | Der Senator für Finanzen | | |
|---|---|---|---|
| Daten zu den veröffentlichten Abbildungen | Referat 20 | Sanierung | 06.04.06 |

**Abb. 7: Primärdefizit (Stadtstaat Bremen)**

| Jahr | Primärdefizit | Primäreinnahmen | Primär-ausgaben (korrigiert) | Primär-ausgaben (unkorrigiert) | Korrektur-beträge (nur Zinsen) |
|---|---|---|---|---|---|
| | Mio. € | | | | |
| 1994 | 189 | 3.088 | 3.277 | 3.277 | - 0 |
| 1995 | 371 | 2.985 | 3.356 | 3.356 | - 0 |
| 1996 | 313 | 3.080 | 3.393 | 3.394 | - 0 |
| 1997 | 455 | 2.991 | 3.447 | 3.448 | - 1 |
| 1998 | 489 | 2.987 | 3.476 | 3.490 | - 13 |
| 1999 | 372 | 3.156 | 3.528 | 3.540 | - 12 |
| 2000 | 522 | 3.078 | 3.600 | 3.612 | - 12 |
| 2001 | 576 | 3.044 | 3.620 | 3.644 | - 24 |
| 2002 | 734 | 2.952 | 3.685 | 3.715 | - 30 |
| 2003 | 827 | 2.889 | 3.716 | 3.748 | - 31 |
| 2004 | 770 | 2.953 | 3.722 | 3.747 | - 25 |

Quellen: Senator für Finanzen; bis 2004 Jahresabschluss

**Abb. 8: Entwicklung der Bereinigten Einnahmen (Stadtstaat Bremen)**

| Jahr | Annahmen des Sanierungspro-gramms 1992 *) | IST-Ergebnisse | Annahmen des Sanierungs-programms 1992 *) | | IST-Ergebnisse | Einwohner (31.12.) |
|---|---|---|---|---|---|---|
| | € je Einwohner | | Mio. DM | Mio. € | | Anzahl |
| 1993 | 4.656 | 4.568 | 6.220 | 3.180 | 3.120 | 683.096 |
| 1994 | 4.853 | 4.645 | 6.455 | 3.300 | 3.159 | 680.029 |
| 1995 | 5.178 | 4.526 | 6.884 | 3.519 | 3.076 | 679.757 |
| 1996 | 5.475 | 4.586 | 7.258 | 3.711 | 3.108 | 677.770 |
| 1997 | 5.782 | 4.679 | 7.621 | 3.897 | 3.153 | 673.883 |
| 1998 | 6.125 | 4.883 | 8.002 | 4.091 | 3.262 | 667.965 |
| 1999 | 6.479 | 5.242 | 8.402 | 4.296 | 3.476 | 663.065 |
| 2000 | 6.832 | 4.816 | 8.822 | 4.511 | 3.179 | 660.225 |
| 2001 | 7.172 | 4.811 | 9.264 | 4.736 | 3.177 | 660.356 |
| 2002 | 7.511 | 4.541 | 9.727 | 4.973 | 3.006 | 662.098 |
| 2003 | | 4.400 | | | 2.918 | 663.129 |
| 2004 | | 4.526 | | | 3.002 | 663.213 |

*) Status-quo-Berechnung

Quellen: Annahmen: Bremisches Sanierungsprogramm von Oktober 1992
IST-Ergebnisse: Senator für Finanzen Bremen, Jahresabschluss

| **Bilanz des Sanierungszeitraumes 1994 bis 2004** | Der Senator für Finanzen | | |
|---|---|---|---|
| Daten zu den veröffentlichten Abbildungen | Referat 20 | Sanierung | 06.04.06 |

**Abb. 9: Einnahmen Bremens aus Steuern, LFA und BEZ**

| Jahr | Steuereinnahmen | Länderfinanz-ausgleich | Fehlbetrags- und Übergangs- BEZ | BEZ - Vorabbeträge |
|---|---|---|---|---|
| | Mio. € | | | |
| 1980 | 1.215 | 100 | | |
| 1981 | 1.213 | 86 | | |
| 1982 | 1.222 | 124 | | |
| 1983 | 1.241 | 128 | | |
| 1984 | 1.243 | 166 | | |
| 1985 | 1.347 | 166 | | |
| 1986 | 1.323 | 187 | 44 | |
| 1987 | 1.363 | 274 | 38 | 26 |
| 1988 | 1.405 | 253 | 56 | 26 |
| 1989 | 1.503 | 353 | 65 | 51 |
| 1990 | 1.538 | 351 | 80 | 51 |
| 1991 | 1.708 | 305 | 96 | 51 |
| 1992 | 1.896 | 286 | 92 | 128 |
| 1993 | 1.823 | 278 | 99 | 128 |
| 1994 | 1.884 | 309 | 100 | 51 |
| 1995 | 1.853 | 253 | 106 | 64 |
| 1996 | 1.792 | 368 | 97 | 64 |
| 1997 | 1.905 | 176 | 89 | 64 |
| 1998 | 1.760 | 378 | 109 | 64 |
| 1999 | 1.940 | 443 | 101 | 64 |
| 2000 | 1.849 | 357 | 102 | 64 |
| 2001 | 1.741 | 466 | 91 | 64 |
| 2002 | 1.751 | 420 | 80 | 64 |
| 2003 | 1.847 | 335 | 80 | 64 |
| 2004 | 1.864 | 357 | 53 | 64 |
| 2005 | 1.816 | 358 | 114 | 64 |

Quellen: Senator für Finanzen; bis 2004 Jahresabschluss, 2005 13. Monat

**Abb. 10: Wirtschaftsentwicklung**

| Gebietskörperschaft | Bruttoinlandsprodukt in jeweiligen Preisen | | |
|---|---|---|---|
| | 2005 | 1999 | 2005 |
| | Index 1999 = 100 | Mio. € | |
| Berlin | 102,1 | 77.946 | 79.597 |
| Mecklenburg-Vorpommern | 105,0 | 29.792 | 31.289 |
| Niedersachsen | 107,7 | 174.885 | 188.413 |
| Schleswig-Holstein | 108,9 | 63.335 | 68.973 |
| Rheinland-Pfalz | 109,4 | 89.060 | 97.458 |
| Nordrhein-Westfalen | 109,6 | 446.047 | 489.068 |
| Hessen | 110,1 | 179.607 | 197.739 |
| Brandenburg | 110,1 | 43.633 | 48.052 |
| Thüringen | 112,1 | 39.861 | 44.667 |
| Sachsen-Anhalt | 112,7 | 42.712 | 48.120 |
| Hamburg | 113,2 | 70.640 | 79.956 |
| Sachsen | 113,7 | 75.495 | 85.811 |
| Baden-Württemberg | 114,3 | 289.426 | 330.715 |
| Saarland | 114,4 | 24.008 | 27.460 |
| Bremen | 114,6 | 21.359 | 24.473 |
| Bayern | 117,3 | 344.192 | 403.709 |
| Deutschland | 111,6 | 2.012.000 | 2.245.500 |

Quellen: Arbeitskreis Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen der Länder (2. Fortschreibung 2005)

2-S

Bundesministerium
der Finanzen

Der Senator für Finanzen
Eing.: 10. OKT. 2005
Ref. ..... Anl. .....

**Hans Eichel**
Bundesminister

POSTANSCHRIFT Bundesministerium der Finanzen, 11016 Berlin

Senator für Finanzen
der Freien Hansestadt Bremen
Herrn Dr. Ulrich Nußbaum
Rudof-Hilferding-Platz 1
28195 Bremen

HAUSANSCHRIFT Wilhelmstraße 97, 10117 Berlin
TEL +49 (0) 18 88 6 82-38 40
FAX +49 (0) 18 88 6 82-27 44
E-MAIL poststelle@bmf.bund.de
TELEX 88 66 45
DATUM 06. OKT 2005

GZ **V A 2 - FV 4000/05/0011**
DOK 2005/0017345
(bei Antwort bitte GZ und DOK angeben)

Sehr geehrter Herr Kollege,

vielen Dank für Ihr Schreiben vom 12. September 2005 zur Frage des Fortbestehens einer Haushaltsnotlage in Bremen.

In der Sitzung des Finanzplanungsrates am 30. Juni 2005 habe ich deutlich gemacht, dass der Bund den von der Freien Hansestadt Bremen geltend gemachten Anspruch auf bundesstaatliche Sanierungshilfen über das Jahr 2004 hinaus nicht anerkennt. Nach der geltenden Rechtslage ist es vielmehr Aufgabe des betroffenen Landes selbst, durch geeignete Eigenanstrengungen eine drohende Haushaltsnotlage abzuwenden bzw. diese zu überwinden. Die insoweit möglichen und zumutbaren Konsolidierungsspielräume sind in Bremen weder in der Vergangenheit noch für die Zukunft ausgeschöpft worden.

Im Übrigen obliegen nach dem Grundgesetz die Bewertung von Haushaltskrisen einzelner Länder und mögliche Folgeentscheidungen nicht dem Bund, sondern sind Aufgabe der bundesstaatlichen Gemeinschaft. Was die von Ihnen in diesem Zusammenhang vorgeschlagene Einrichtung einer Bund-Länder-Arbeitsgruppe zum Thema „Weiterer Umgang mit extremen Haushaltsnotlagen" betrifft, so hat - wie Sie wissen - die Mehrheit der Länder dies in der Sitzung des Finanzplanungsrates am 30. Juni 2005 mit dem Hinweis abgelehnt, dass solche Gespräche ausschließlich Aufgabe des Bundes und des betreffenden Landes seien. Ich habe dies zur Kenntnis genommen.

Wenn Sie auf der nächsten Sitzung des Finanzplanungsrates erneut die Initiative ergreifen und für die Einrichtung einer Bund-Länder-Arbeitsgruppe werben wollen, würde ich mich dem nicht verschließen, sofern die anderen Länder ihrerseits ihre Bereitschaft zur Mitwirkung an dieser Arbeitsgruppe erklärten. Es versteht sich von selbst, dass die Bereitschaft des Bundes zu einer möglichen Teilnahme an einer Bund-Länder-Arbeitsgruppe nicht als Abgehen vom oben dargestellten Rechtsstandpunkt zu interpretieren wäre.

Sie plädieren in Ihrem Schreiben für eine Fortsetzung der Bemühungen um eine Reform der föderalen Finanzbeziehungen; auch ich halte dies für unumgänglich. Es wird Aufgabe der neuen Bundesregierung sein, zusammen mit den Ländern hierzu ein tragfähiges und den Interessen aller Beteiligten gerecht werdendes Konzept zu entwickeln. Angesichts der schwierigen Situation der öffentlichen Haushalte insgesamt hoffe ich, dass es zukünftig möglich sein wird, durch verstärkten Subventionsabbau auch die Einnahmeseite der Haushalte nachhaltig zu stärken. Hiervon könnte auch die Freie Hansestadt Bremen in ihrem Bemühen um Haushaltskonsolidierung profitieren.

Mit freundlichen Grüßen

**Der Präsident des Senats**
**der Freien Hansestadt Bremen**

**Der Ministerpräsident des Saarlandes**

Vorsitzender der
Ministerpräsidentenkonferenz
Herrn Ministerpräsidenten
Dr. Edmund Stoiber
Franz-Josef-Strauß-Ring 1

80539 München

**nachrichtlich:**

Regierungschefin und
Regierungschefs der Länder

. September 2004

Sehr geehrter Herr Kollege,

Bremen und das Saarland stimmen dem weitgehenden Abbau von Mischfinanzierungen mit Blick auf die gesamtstaatlichen Interessen als wesentlichem Baustein einer zielführenden und erfolgreichen Modernisierung der bundesstaatlichen Ordnung grundsätzlich zu.

Vor dem Hintergrund der besonderen Lage als Länder mit extremer Haushaltsnotlage ist aus Sicht von Bremen und dem Saarland bei der Bewertung von Modellen zur Kompensation und der Beurteilung der Chancen zu ihrer Durchsetzung jedoch darauf zu achten, dass der Gesichtspunkt der extremen Haushaltsnotlage angemessen Berücksichtigung findet. Der Gesichtspunkt gewinnt insbesondere dann an Wichtigkeit, falls es der Ländergesamtheit nicht gelingen sollte, die volle Kompensation der reformierten Mischfinanzierungen zu erreichen.

Auch durch die Fragen des Herrn Abgeordneten Ortwin Runde an die Sachverständigen der Kommission in Kommissionsdrucksache 0073 wird im Zusammenhang mit der zukünftigen Gestaltung der Mischfinanzierungen explizit die Situation der Haushaltsnotlageländer angesprochen. Aus diesem Grund erlauben wir uns, Ihnen beiliegendes Papier zum Themenkreis des Abbaus der Mischfinanzierungen zu übersenden, welches in diesem Zusammenhang die Situation und die Forderungen der Länder Bremen und Saarland in der Bundesstaatskommission zusammenfasst.

Mit freundlichen Grüßen

**Bremen/ Saarland**

13/09/2004

## *Abbau von Mischfinanzierungen -*

## *Situation und Forderungen der Länder Bremen und Saarland in der Bundesstaatskommission*

### 1. Ausgangssituation

Die Regierungschefs der Länder haben in ihrem Positionspapier für die Bundesstaatskommission vom 6. Mai 2004 zu dem Thema „Finanzierung von Länderaufgaben ändern“ u.a. beschlossen:

> „Die Finanzierung der Förderung der regionalen Wirtschaftsstruktur, der Agrarstruktur und des Hochschulbaus und die gegenwärtigen Finanzhilfen nach Art. 104 a Abs. 4 GG sind bis zur grundlegenden Neugestaltung der Finanzbeziehungen zwischen Bund und Ländern (Ablauf Länderfinanzausgleich und Solidarpakt II) auf der Basis der hierfür in einem Referenzzeitraum aufgewandten Bundesausgaben einschließlich der überproportionalen Mittel des Solidarpaktes II (Korb II) zu sichern. Diese Gemeinschaftsaufgaben nach Art. 91 a GG werden mit der Maßgabe dauerhafter und dynamischer Kompensation abgeschafft; eine gemeinsame Koordinierung der Länder wird gegenüber der EU fortgeführt. Ein entsprechendes Konzept, das den Ländern die bisherige Finanzausstattung erhält, wird erarbeitet.
>
> Ein besonderes Instrument zur bedarfsorientierten Bundesfinanzierung wird beibehalten (evtl. Neugestaltung von Art. 104 a Abs. 4 GG).“

Damit verbinden die Regierungschefs der Länder das gesamtstaatliche Ziel der Stärkung der Eigenständigkeit der Länder im Bereich der Mischfinanzierungen mit einem Verständnis des Bundesstaatsprinzips, das nach wie vor den solidarischen Ausgleich von gesamtstaatlich nicht hinnehmbaren strukturellen Unterschieden gewährleistet (MPK-Beschluss vom 26.06.03, Ziff.4).

Auf der anderen Seite wird namens der Bundesregierung ein gewandeltes Bundesstaatsverständnis formuliert, das nicht mehr ausgeprägt kooperativ und beistandsfreundlich ist, und mit Bezug darauf wird offenbar davon ausgegangen, dass die Bundesstaatskommission im Zusammenhang mit Entflechtung, Transparenz und Stärkung der Autonomie von Bund und Ländern auch das bündische Einstehen für Haushaltsnotlagenländer – bzw. dessen Voraussetzungen – beeinflussen werde (siehe Schriftsatz zur Normenkontrollklage des Landes Berlin, Prof. Dr. Selmer im Bundesverfassungsgerichtsverfahren 2 BvF 3/03,108). Auch durch die Fragen des Abgeordneten Ortwin Runde an die Sachverständigen der Kommission wird im Zusammenhang mit der zukünftigen Gestaltung der Mischfinanzierungen explizit die Situation der Haushaltsnotlagenländer angesprochen (KDrs 0073).

Vor diesem Hintergrund sehen sich die beiden Länder Saarland und Bremen veranlasst, im Rahmen der allgemeinen Reformverhandlungen in Analogie zu dem Vorgehen der neuen Länder auch auf die Besonderheiten ihrer Lage als Haushaltsnotlagenländer hinzuweisen, - nicht zuletzt im Hinblick auf unterschiedlich zu gewichtende Risiken für die Länder, falls die Kompensation für eventuell wegfallende Mischfinanzierungen nicht vollkommen durchgesetzt werden sollte.

## 2. Zustimmung zum Abbau der Mischfinanzierungen

Das Saarland und Bremen stimmen dem weitgehenden Abbau der Mischfinanzierungen mit Blick auf die gesamtstaatlichen Interessen als wesentlichem Baustein einer zielführenden und erfolgreichen Modernisierung der bundesstaatlichen Ordnung grundsätzlich zu. Wie alle Länder gehen sie davon aus, dass Grundlage für die Berechnung des Volumens der Kompensation für abzuschaffende Mischfinanzierungen der Durchschnitt der Summe der Gemeinschaftsaufgaben und Mischfinanzierungen von 1996 bis 2000 ist. Bei den Fragen der notwendigen und möglichen Kompensation ist jedoch zu berücksichtigen, dass zwar alle Länder auf die Finanzvolumina aus den Mischfinanzierungen angewiesen sind, aber doch in unterschiedlichem Maß. Eine besonders große Angewiesenheit besteht bei den neuen Ländern sowie bei den finanz- und strukturschwachen westdeutschen Ländern. Bei der Bewertung der Modelle zur Kompensation und der Beurteilung der Chancen zu ihrer Durchsetzung ist daher zu beachten, dass, ebenso wie die ostdeutschen Länder die Sicherung ihrer überproportionalen Mittel anstreben, auch die Haushaltsnotlagenländer auf die Berücksichtigung ihrer extremen Haushaltsnotlage drängen müssen. Dieser

Gesichtspunkt ist vor allem dann zu berücksichtigen, wenn es der Ländergesamtheit nicht gelingen sollte, die volle Kompensation der reformierten Mischfinanzierungen zu erreichen; es geht um eine faire Verteilung dieses Risikos.

### 3. Verteilungsgrundsatz: Fairness auf allen Seiten

Bei der Kompensation ist ein fairer und tragfähiger Kompromiss zwischen Bund und Ländergesamtheit sowie unter den Ländern anzustreben. Insbesondere ist zu gewährleisten, dass das Kompensationsrisiko nicht einseitig zu Lasten der neuen Länder oder der finanz- und wirtschaftsschwachen Länder ausfällt.

Die neuen Länder erwarten, dass die noch nicht eindeutig ausgewiesenen Korb II Mittel aus dem Solidarpakt II im Rahmen der Kompensation sicher gestellt werden, nicht zuletzt auch bei einer möglicherweise für die Ländergesamtheit unvollständigen Kompensation. In der Position der Regierungschefs der ostdeutschen Länder zu Fragen der Reform der Gemeinschaftsaufgaben und Finanzhilfen im Rahmen der Modernisierung der bundesstaatlichen Ordnung vom 618.06.04 (PAU-6/0001) wird ausdrücklich darauf hingewiesen, dass der „länderspezifische Ergänzungsfaktor“ „insbesondere den überproportionalen Anteil der Zuweisungen der neuen Länder, die auf den Korb II des Solidarpakts angerechnet werden“, enthalten müsse.

Die Länder mit noch nicht endgültig überwundenen Haushaltsnotlagen müssen aufgrund ihrer besonderen Situation ebenfalls eine Sonderstellung für sich beanspruchen:

- im Hinblick auf Berücksichtigung der an diese Länder geleisteten Bundeszahlungen, und zwar insbesondere, falls die Neuregelung entgegen der Forderung der Länder letztlich nicht mit einer vollen dynamisierten Kompensation für alle Länder verbunden sein sollte
- sowie im Hinblick auf gewisse Verteilungsvorteile auf der Zeitachse durch besondere Regelungen zur Dynamisierung und zum degressivem Abbau von Zweckbindungen.

**4. Position der Haushaltsnotlagenländer betreffs der vorgeschlagenen Modelle zur Kompensation**

Damit auf der Zeitachse gewisse Verteilungsvorteile zu Gunsten von Ländern entstehen können, die sowohl vor großen finanziellen als auch vor ebensolchen wirtschaftlichen Umstrukturierungsproblemen stehen, ist eine flexible und indikatorgebundene Kompensation unerlässlich. Dies stellt den wesentlichen Maßstab für die Länder dar, die sich in einer extremen Haushaltsnotlage befinden.
Die reine Festschreibung des bisherigen Status quo nur über die Umsatzsteuer (Prof. Dr. Kirchhof) kommt deshalb für die Haushaltsnotlagenländer nicht in Betracht, zumal unklar bleibt, inwiefern vorab verteilte Mittel aus der Finanzkraftberechnung herausgehalten werden können.

Auch der Vorschlag der Staatskanzlei Hessen wird diesem Problem nicht gerecht. Zwar sind danach auch weiterhin punktuelle Förderungen im Rahmen von Art. 104 a Abs. 4 GG möglich. Die Kompensationsrisiken lasten aber in besonderem Maße auf den neuen Ländern sowie den Ländern mit noch nicht endgültig überwundenen Haushaltsnotlagen. Zudem bleibt in dem Vorschlag offen, ob es nach Ablauf des Solidarpakts II überhaupt noch weitere, bedarfsorientierte Finanztransfers des Bundes an die Länder geben solle, so dass ungünstigstenfalls die Festschreibung über die Umsatzsteuer mit allen oben genannten Problemen nur in die Zukunft verlagert würde.

Ein denkbarer Ansatzpunkt für die Haushaltsnotlagenländer wäre dagegen eine Modifikation des Modells der Ost-MPK, weil dort ein indikatorgestützter Weg eingeschlagen wird.
Die Indices des von der MPK-Ost unterstützten Modells bilden die Situation der finanzschwachen Länder in Ost und West allerdings noch nicht ausreichend ab, da sie lediglich den finanziellen Status quo für eine begrenzte Übergangsphase abbilden, die neuen Länder durch die gewählten Indices besonders berücksichtigen, aber die bestehenden unterschiedlichen Ausgangspositionen zwischen den westdeutschen Ländern bei den Mischfinanzierungen unberührt lassen. Die Überlegungen müssen daher weitergeführt werden, z.B. in Richtung des Indexkorbes der GRW oder des früheren Strukturhilfegesetzes (z.B. hohe Langzeit-Arbeitslosigkeit, notwendige Strukturanpassungen bei überdurchschnittlicher Industrialisierung, unterdurchschnittliche Investitionsquote in der Wirtschaft, Mittelstandsquote, negativer Gründungssaldo, Bevölkerungsentwicklung). Der Vorschlag

Hessens, die bisherige Zweckbindung des Art. 104 a Abs.4 GG auf Investitionen zu erweitern als „investitionsfördernde Massnahmen“ ist auch in diesem Zusammenhang sinnvoll. Angesichts der verschiedenen Ausgangssituationen der Länder sollten aus Sicht der Länder mit extremer Haushaltsnotlage wesentliche Elemente beider Vorschläge (Umsatzsteuer, bedarfsorientierte Finanzhilfen) miteinander verbunden werden. Dabei wäre das Subsidiaritätsprinzip zu beachten.

## 5. Position der Haushaltsnotlagenländer bezüglich der Kofinanzierung der bestehenden/zu erhaltenden Mischfinanzierungen

Derzeit belastet die notwendige Kofinanzierung bei den Gemeinschaftsaufgaben von in der Regel 50 % den Haushalt von Ländern mit besonderen Haushaltsschwierigkeiten in erheblichem Maße. Denn bei unterdurchschnittlichen Einnahmen ist der finanzielle Gestaltungsspielraum ohnehin geringer als in finanzstarken Ländern. Wenn von diesem Gestaltungsspielraum faktisch ein erheblicher Anteil durch das Angebot an kozufinanzierenden Mischfinanzierungen in Anspruch genommen wird, dann kann die Gewährung und Inanspruchnahme derartiger Zahlungen sogar noch – kontraproduktiv –geradezu einen Beitrag zur Entstehung von Haushaltsproblemen leisten, zumindest kurzfristig, bis die erhofften Effekte der Wirtschaftskraftstärkung eintreten. Das Haushaltsnotlagenland wird insofern zu einer zutiefst widersprüchlichen Politik „gezwungen“. Ein Aufholprozess von Ländern mit derartigen Haushaltsproblemen setzt daher voraus, dass die notwendigen Kofinanzierungsanteile im Rahmen von Mischfinanzierungstatbeständen wenigstens für diese Länder reduziert werden.

Das sollte mit einer verstärkten Rechenschaftspflicht der beteiligten Länder über erwartete und realisierte Effekte der Mittelverwendung verknüpft werden. Insofern halten die beiden Haushaltsnotlagenländer am gemeinsamen Ziel der Länder fest, mittelfristig auf die Zweckbindung der Mittel zu verzichten, wollen dieses aber langsamer, nach Maßgabe des Abbaus ihrer extremen Haushaltsnotlage, realisieren können.

## 6. Schwächen des Einnahmekraftausgleichs kompensieren

Der übergeordnete Verteilungsgrundsatz der fairen Verteilung unter allen Ländern wird nicht zu einer Konkurrenz oder einer Überlagerung des Finanzausgleichs führen, weil dieser grundsätzlich ein Einnahmekraftausgleich ist, der auf Ausgabelast-Tatbestände nur in Ausnahmefällen reflektiert. Ein wirtschaftsstruktureller Nachholbedarf findet im geltenden Finanzausgleich keine Berücksichtigung. Da finanzschwache Länder auch nach Finanzausgleich eine unterdurchschnittliche Finanzkraft trotz überdurchschnittlicher sonstiger Ausgabelasten (u.a. Zinsausgaben) aufweisen, sind sie auch nur in geringerem Umfang in der Lage, finanzwirksame Maßnahmen zur Überwindung der Strukturschwäche zu ergreifen.

Gerade der regionale Ausgleichseffekt der Gemeinschaftsaufgaben ist daher schon im geltenden Recht nicht bloß ein hinzunehmender Nebeneffekt, sondern eines ihrer beiden zentralen konstitutiven Merkmale („für die Gesamtheit bedeutsam“, „zur Verbesserung der Lebensverhältnisse erforderlich“, Art. 91 a Satz 1 GG). Dies gilt um so mehr für die Finanzhilfen nach Art. 104 a Abs. 4 GG, die nach dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 27. Mai 1992 in einer besonderen Ausformung sogar vollständig auf Länder mit extremer Haushaltsnotlage konzentriert werden dürfen und sollten.

Die geltende Verfassungsregelung verlangt somit sogar regionale Ausgleichseffekte, also einen Ausgleichsmechanismus neben dem eigentlichen Finanzausgleich, wofür der Bund Mischfinanzierungen z.B. nach Art. 91 a GG realisieren darf.
Diese ausgleichende, bedarfsorientierte Wirkung gilt es auch bei einer möglichen Aufgabe der Gemeinschaftsaufgaben prinzipiell zu erhalten.

Über die Frage der bloßen Kompensation hinaus, für die dieser Gesichtspunkt eine tragende Rolle spielt, verfolgen deshalb die Länder Bremen und Saarland den Ansatz , in die Finanzverfassung neben dem bundesstaatlichen Länderfinanzausgleich (und neben der befristeten Kompensation für Mischfinanzierungen) generell einen zusätzlichen bedarfsorientierten Transferweg außerhalb des LFA einzuführen, der auf regionale und strukturpolitische Bedürfnisse zugeschnitten ist und zu dessen Nutzung der Bund gegebe-

nenfalls verpflichtet ist (Auffangregelung z.B. im Rahmen eines neuen „Art. 106 b GG“ gemäß Schreiben des CdS Bremen an die CdS der Länder vom 27.02.03).

**Der Chef der Senatskanzlei**

**Freie Hansestadt Bremen**

Senatskanzlei • Postfach 10 25 20 • 28025 Bremen

T (04 21) 3 61 2662
F (04 21) 3 61 6100
E-mail
Office@sk.bremen.de

Regierender Bürgermeister
von Berlin
Herrn Klaus Wowereit
Vorsitzender der Ministerpräsidentenkonferenz
der Länder der Bundesrepublik Deutschland

Senatskanzlei Berlin

10871 Berlin

Datum und Zeichen
Ihres Schreibens

Mein Zeichen
(bitte bei Antwort angeben)

Bremen, 13.09.2005

***- Entwurf -***

**Schreiben des Ministerpräsidenten des Saarlands Herrn Peter Müller vom September 2005**

Sehr geehrter Herr Bürgermeister Wowereit,

vom Ministerpräsidenten des Saarlands, Herrn Peter Müller, wurde Ihnen vorgeschlagen, das Thema „Erosion der öffentlichen Haushalte und Stabilisierung aller öffentlichen Haushalte“ für die Beratung auf der MPK im Oktober 2005 vorzusehen.

Ich begrüße diese Initiative des Saarlandes außerordentlich. Die Lage der öffentlichen Haushalte bietet allen Anlass dazu.

Die beiden in einer extremen Haushaltsnotlage befindlichen Länder Saarland und Bremen hatten im Juni dieses Jahres bei der Vorstellung ihrer jeweiligen Abschlussberichte über den „Sanierungszeitraum 1994 bis 2004“ Bund und Länder darum gebeten, sich des Problems der fortdauernden Haushaltsnotlage der beiden Länder anzunehmen und in gemeinsame Beratungen einzutreten.

Die neuen Länder führen Gespräche über die Fortsetzung und Ausfüllung der Zusagen im Zusammenhang mit dem Solidarpakt II.

Der Wissenschaftliche Beirat des BMF hat angesichts der krisenhaften Lage der öffentlichen Haushalte ein Gutachten zum Umgang mit drohenden und bestehenden Haushaltsnotlagen verfasst.

Eine Beratung auf der MPK könnte Gelegenheit bieten, sich seitens der Länder über die Situation zu verständigen und gemeinsam über Verfahren zum Umgang mit der krisenhaften Entwicklung der öffentlichen Finanzen zu beraten.

Mit freundlichen Grüßen

Prof. Dr. Hoffmann

Staatsrat

Rathaus
Am Markt 21
28195 Bremen

Klingel am Haupteingang

Anlage 5

# Die Investitionsstrategie des Stadtstaates Bremen als Teil des Sanierungsprogramms

Eine Bewertung unter besonderer Berücksichtigung der finanzwirtschaftlichen Aspekte

Kurzgutachten im Auftrag des Senators für Finanzen der Freien Hansestadt Bremen

von
Professor Dr. Wolfgang Kitterer
Seminar für Finanzwissenschaft
Universität zu Köln

Dezember 2004

Gliederung

1. Die mit der Gewährung der Sanierungshilfen verbundenen Auflagen ..... 1
2. Bremen hat die Sanierungsauflagen erfüllt ..... 3
3. Das Ergebnis der Sanierungsstrategie ..... 6
3.1. Die Entwicklung der Finanzlage ..... 6
3.2. Die Entwicklung der wirtschaftlichen Lage ..... 9
3.3. Auswirkungen der Wirtschaftslage auf die Steuereinnahmen ..... 12
3.4. Schuldenstand und Wirtschaftsentwicklung ..... 14
4. Zwischenfazit ..... 16
5. War die Sanierungs- und Investitionsstrategie erfolgreich? ..... 17
5.1. Die Kritik an der Investitionsstrategie ..... 17
5.2. Die Bedeutung öffentlicher Investitionen für die Haushaltssanierung ..... 19
5.3. Rückwirkungen auf den Finanzausgleich ..... 23
5.4. Nachhaltige Sanierungsstrategie ..... 25
6. Ergebnis ..... 28

Anhang I: Bremen, Investitionssonderprogramm 1994 bis 2004 ..... 31
Anhang II: Daten zur Finanzlage (Länder gesamt, Bremen, Hamburg und Saarland) ... 32
Anhang III: Erläuterungen zu den finanzstatistischen Daten ..... 34
Literatur ..... 36

Abbildungs- und Tabellenverzeichnis

Abb. 1: Zuwachsraten der bereinigten Ausgaben in Bremen ..... 3
Abb. 2: Zuwachsraten der konsumtiven Ausgaben in Bremen ..... 4
Abb. 3: Entwicklung der Ausgabenstruktur in Bremen ..... 5
Abb. 4: Einwohner (1993 = 100) ..... 11
Abb. 5: Anteil der Erwerbstätigen an den Einwohnern (%) ..... 11
Abb. 6: BIP je Einwohner (1993 = 100) ..... 11
Abb. 7: BIP je Erwerbstätigen (1993 = 100) ..... 11
Abb. 8: Steueraufkommen und Bruttoinlandsprodukt (alte Flächenländer) ..... 13
Abb. 9: Steueraufkommen und Bruttoinlandsprodukt (Bremen) ..... 13
Abb. 10: Bremen und Saarland, Entwicklung der Schuldenquoten ..... 15
Abb. 11: Primärüberschussquote Bremen ..... 26

Tab. 1: Entwicklung der Einnahmenstruktur in Bremen (Mio. Euro) ..... 8

## 1. Die mit der Gewährung der Sanierungshilfen verbundenen Auflagen[1]

Im Oktober 1992 hatte der Senat der Freien Hansestadt Bremen ein Sanierungsprogramm zur Überwindung der extremen Haushaltsnotlage des Landes vorgelegt. Mit Hilfe eines Bündels konzeptionell aufeinander abgestimmter Maßnahmen, das einerseits aus Sonder-Bundesergänzungszuweisungen des Bundes und andererseits aus Sanierungsbeiträgen des Landes Bremen bestand, sollte die Haushaltssanierung des Notlagenlandes langfristig abgesichert werden und gewährleistet werden, dass Bremen gleichmäßig Anschluss an die Ländergesamtheit findet.

Im Juli 1993 schloss der Bund mit den beiden Notlagenländern Bremen und Saarland eine Verwaltungsvereinbarung, in der für den Zeitraum 1994 bis 1998 nicht nur das Volumen der Sonder-Bundesergänzungszuweisungen zur Haushaltssanierung, sondern auch der Eigenbeitrag zur Sanierung festgelegt wurde. Danach sollten die beiden Länder in dem angegebenen Zeitraum jährlich 1,8 Mrd. DM (Bremen) bzw. 1,6 Mrd. DM (Saarland) Sonder-Bundesergänzungszuweisungen erhalten. Die Gewährung der Sanierungshilfen war an die Bedingung geknüpft, dass

- die Sonder-Bundesergänzungszuweisungen unmittelbar zur Schuldentilgung eingesetzt werden und dass die beiden Notlagenländer
- „den Zuwachs der in den Haushaltsplänen veranschlagten Ausgaben in den Jahren 1994 bis 1998 gegenüber dem jeweiligen Vorjahr auf das vom Finanzplanungsrat empfohlene Maß von derzeit 3 v.H. beschränken, solange und soweit diese Empfehlung eingehalten wird."

Da die vorgeschriebene Schuldentilgung die Notlagenländer von Zinsausgaben entlastete, verpflichteten sie sich, die Zinsersparnisse

- „entweder für Investitionen zu nutzen, die die Wirtschafts- und Finanzkraft des Landes nachhaltig stärken,
- oder zur weiteren Verminderung der Nettokreditaufnahme bzw. zur Schuldentilgung zu verwenden."

Die Sanierungshilfen des Bundes wurden erstmals in 1994 ausgezahlt, so dass sich ihre zinsentlastende Wirkung in vollem Umfang erst im Jahr 1995 entfalten konnte. Bremen und dem Saarland wurde daher freigestellt, den zukünftigen Finanzierungsspielraum zeitlich vorzuziehen und produktiv zu nutzen. Ihnen wurde erlaubt, den in 1995 zu erwartenden Finanzierungsspielraum bereits 1994 jeweils bis zu einem Betrag von 75 Mio. DM für Investitionen einzusetzen, die die Wirtschafts- und Finanzkraft stärken. Die Verwaltungsvereinbarung ließ sogar zu, dass die für 1994 vorgesehene Grenze von 3 % für den Ausgabenzuwachs um den genannten Betrag überschritten werden konnte, wenn auch die Länder verpflichtet wurden, für diesen vorgezogenen Betrag „baldmöglichst" einen Ausgleich einzusparen.

Offensichtlich waren sich die vereinbarenden Parteien damals darüber einig, dass die Stärkung der Wirtschafts- und Finanzkraft der Notlagenländer mit Hilfe öffentlicher Investitionsausgaben gegenüber der Schuldentilgung sogar einen gewissen Vorrang

[1] Vgl. zu diesem Abschnitt die Verwaltungsvereinbarung 1993. Die nicht anderweitig belegten Zitate entstammen dieser Vereinbarung.

haben sollte. Auch aus den Vereinbarungen zur begleitenden Kontrolle der Durchführung des Sanierungsprogramms ist erkennbar, welch große Bedeutung der Entwicklung der Wirtschafts- und Finanzkraft der Notlagenländer beigemessen wurde. In den jährlich dem Bundesministerium der Finanzen und den Obersten Finanzbehörden der Länder vorzulegenden Sanierungsberichten sollte im Einzelnen belegt werden, in welchem Ausmaß die aus den Sanierungshilfen entstehenden Finanzierungsspielräume zur Finanzierung von Investitionen verwandt wurden und inwiefern dadurch tatsächlich eine die Wirtschafts- und Finanzkraft des jeweiligen Landes stärkende Wirkung zu erwarten war.

Aufgrund einer in den Sanierungsvereinbarungen von 1993 enthaltenen Überprüfungsklausel setzte der Finanzplanungsrat 1997 eine Bund-Länder-Arbeitsgruppe ein, die überprüfte, ob zur Haushaltsstabilisierung Bremens und des Saarlandes weitere Sanierungshilfen erforderlich sind.[2] Bund und Länder kamen einvernehmlich zu dem Ergebnis, dass die Notlagenländer ihren eigenen Sanierungsbeitrag erbracht hatten: Die Empfehlungen des Finanzplanungsrates hinsichtlich des Ausgabenwachstums waren eingehalten worden, und die Finanzierungsspielräume aus den Sanierungshilfen waren für wirtschaftskraftfördernde Investitionen oder zur weiteren Begrenzung der Neuverschuldung genutzt worden.

Auch ein Sanierungserfolg wurde bestätigt. Es wurde festgestellt, dass sich der Abstand Bremens und des Saarlandes zu den übrigen Ländern hinsichtlich Schuldenstand und Zinslasten verringert hatte, und dass die beiden Notlagenländer zum Ende des Sanierungszeitraums Anschluss an die allgemeine Wachstumsdynamik gefunden hatten. Dennoch kam die Arbeitsgruppe aus Bund und Ländern einvernehmlich zu dem Ergebnis, dass sich Bremen und das Saarland „weiterhin in einer extremen Haushaltsnotlage (befinden), aus der sie sich noch nicht aus eigener Kraft befreien können."[3] Aus diesem Grunde wurde für den Zeitraum 1999 bis 2004 die Zahlung weiterer degressiv gestaffelter Sanierungs-Bundesergänzungszuweisungen in Höhe von insgesamt 7,7 Mrd DM für Bremen und 5 Mrd. DM für das Saarland vorgesehen.

Die mit den neuen Sanierungshilfen verbundenen Auflagen waren zum Teil spezifischer als vorher: Während die Verwaltungsvereinbarung von 1993 noch vorsah, dass sich der allgemeine Ausgabenzuwachs auf das vom Finanzplanungsrat empfohlene Maß beschränken sollte, wurde nunmehr festgelegt, dass sich der allgemeine Ausgabenzuwachs *unterhalb* der Empfehlungen des Finanzplanungsrates zu halten habe. Insbesondere sollte der Zuwachs der konsumtiven Ausgaben um mindestens einen halben Prozentpunkt unterhalb der Empfehlungen des Finanzplanungsrates für den allgemeinen Ausgabenzuwachs liegen. Die aus den Sanierungshilfen resultierenden Zinsersparnisse sollten nunmehr *vorrangig* für die weitere Verringerung der Verschuldung eingesetzt werden.

Die aktive Sanierungsstrategie der beiden Notlagenländer mit Hilfe öffentlicher Investitionen wurde bestätigt, wobei das Finanzausgleichsgesetz wegen der unterschiedlichen Strategien, die der Stadtstaat Bremen und das Saarland bisher verfolgt hatten, für beide Länder unterschiedliche Vorgaben festlegte: Während Bremen die aus den Sanierungshilfen entstehenden Zinsersparnisse in den Jahren 1994 bis 1998 voll für zusätzliche Investitionen genutzt hatte, waren diese Finanzierungsspielräume vom

[2] Vgl. zum Folgenden den Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Dritten Finanzausgleichsgesetzes und seine Begründung in der Bundestagsdrucksache 14/487 (1999).
[3] Bundestagsdrucksache 14/487 (1999), S. 5.

Saarland nur zu einem Drittel für zusätzliche Investitionen verwandt worden. Aus diesem Grund wurde dem Saarland eingeräumt, die Zinsersparnisse für wirtschaftskraftfördernde Investitionen einzusetzen. Bremen sollte dagegen die durch die Sanierungshilfen gewonnenen Finanzierungsspielräume voll zur weiteren Begrenzung der Verschuldung verwenden. Das angelaufene Investitions-sonderprogramm Bremens für den Zeitraum 1994 bis 2004 sollte durch die Sanierungshilfen ab 1999 nicht weiter aufgestockt werden. Für beide Länder galt die Verpflichtung, durch zusätzliche Investitionsausgaben die strenge Begrenzung des Ausgabenwachstums im Rahmen einer restriktiven Haushaltspolitik nicht aufzuweichen.

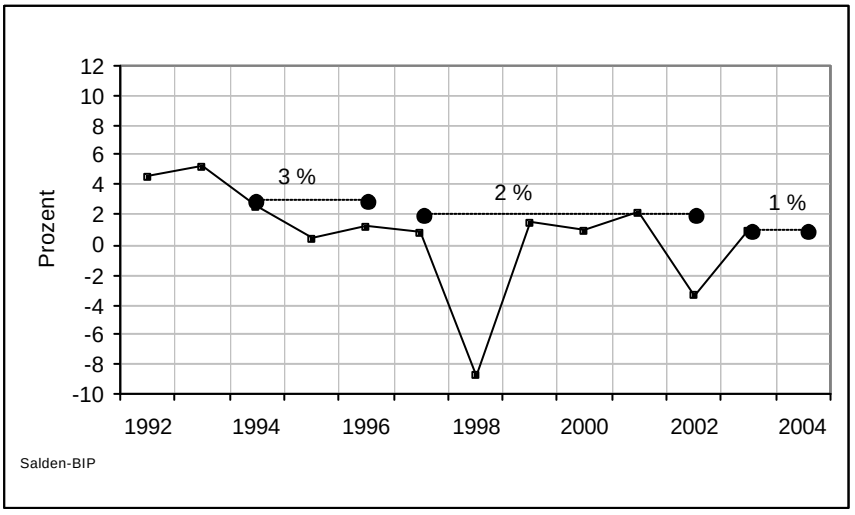
## 2. Bremen hat die Sanierungsauflagen erfüllt

Die in den Sanierungsvereinbarungen gewährten Sonder-Bundesergänzungs-zuweisungen wurden dem Land unter der Auflage gewährt, dass sie unmittelbar zur Schuldentilgung eingesetzt werden. Dies geschah in der Form, dass die im laufenden Haushaltsgesetz vorgesehenen Kreditermächtigungen im Umfang der Sanierungs-Bundesergänzungszuweisungen verringert wurden.[4] Die formelle Verminderung von Kreditermächtigungen um den Betrag der Sanierungshilfen schließt freilich nicht aus, dass die Kreditermächtigungen *auch in einer anderen Größenordnung* hätten angesetzt werden können.

Der Eigenbeitrag des Landes Bremen zur Sanierung seines Haushaltes sollte in erster Linie in einer Begrenzung des Ausgabenzuwachses bestehen. Als Vorgaben für die Ausgabenexpansion galten die jeweiligen Empfehlungen des Finanzplanungsrates. Dieser hatte den Ländern eine Begrenzung der Zuwachsraten für die bereinigten Ausgaben in folgender Höhe empfohlen:

1996 bis 1996: 3 Prozent
1997 bis 2002: 2 Prozent
2003 bis 2004: 1 Prozent.

**Abb. 1: Zuwachsraten der bereinigten Ausgaben in Bremen**




[4] Vgl. Sanierungsbericht 2003, S. 10.

Wie Abb. 1 zeigt, hat Bremen diese Auflagen über den gesamten Zeitraum erfüllt.[5] Die Ausgabenzuwächse lagen in der Regel unterhalb der für das Land Bremen maßgeblichen Empfehlungen des Finanzplanungsrates.

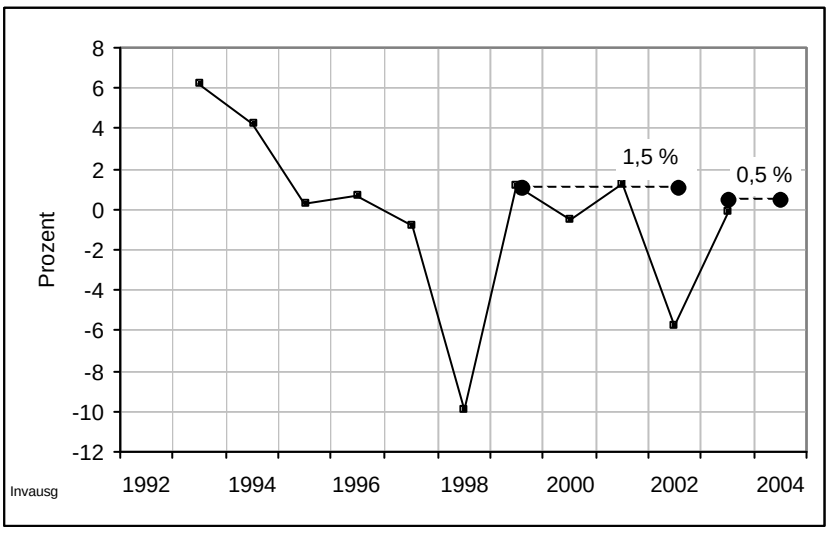
Für den zweiten Sanierungszeitraum (1999 bis 2004) galt, wie bereits erwähnt, eine verschärfte Ausgabenbegrenzung. Da die *konsumtiven* Ausgaben um mindestens einen halben Prozentpunkt unterhalb der Empfehlungen des Finanzplanungsrates für den allgemeinen Ausgabenzuwachs liegen sollten, mussten folgende Grenzwerte für die Konsumausgaben eingehalten werden:

1999 bis 2002: 1,5 Prozent
2003 bis 2004: 0,5 Prozent.

Abb. 2 zeigt, dass die vorgegebenen Grenzen eingehalten wurden. In zwei Jahren (2000 und 2002) waren sogar negative Wachstumsraten zu verzeichnen. Die konsumtiven Ausgaben haben in diesen Jahren also absolut abgenommen.

Im Rahmen der 1993 getroffenen Sanierungsvereinbarung mit dem Bund hatte das Land Bremen neben der festgelegten Schuldentilgung mit Hilfe der Sanierungs-Bundesergänzungszuweisungen und den ebenso festgelegten Grenzen für seine Ausgabenzuwächse zwei weitere Optionen für die Sanierung seines Haushaltes: Die aus den Sanierungshilfen entstehenden Finanzierungsspielräume in Form von Zinsersparnissen konnten entweder für Investitionen in wirtschafts- und finanzkraftstärkende Maßnahmen oder für weitere Schuldentilgungen verwendet werden.

**Abb. 2: Zuwachsraten der konsumtiven Ausgaben in Bremen**

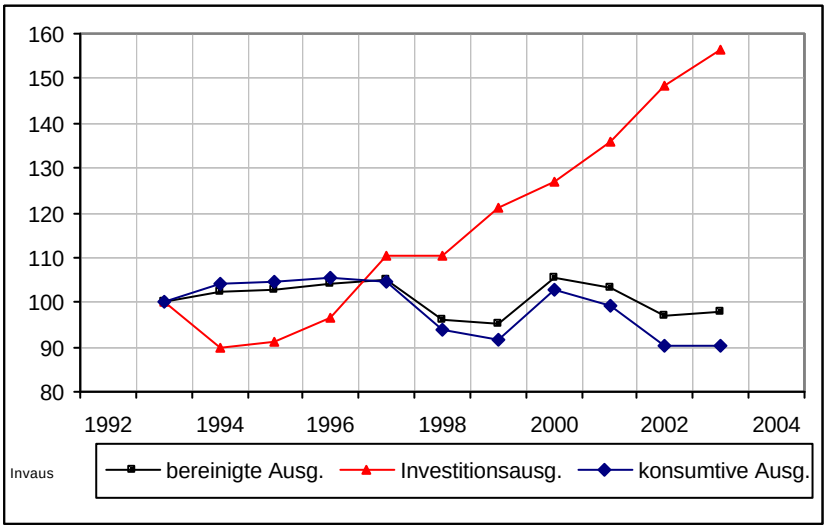



[5] Alle Daten der folgenden Abbildungen und Tabellen stammen, soweit nicht anderweitig belegt, aus der Finanzstatistik des Statistischen Bundesamtes (Fachserie 14). Für die Daten bis 2001 wurden die Rechnungsergebnisse (Reihe 3.1) verwendet, für die Daten der Jahre 2002 und 2003 die Kassenergebnisse (Reihe 2). Zu Einzelheiten vgl. Anhang III.

Das Land Bremen hat von vornherein den Weg der *aktiven Sanierung* beschritten. Es wurde ein „Investitionssonderprogramm (ISP)“ mit einem Volumen von 4,8 Mrd. DM (2,45 Mrd. Euro) für den Zeitraum 1994 bis 2004 aufgelegt.[6] Dabei wurde sichergestellt, dass das Sonderprogramm nur Investitionsausgaben enthielt, die einen nachhaltigen wirtschafts- und finanzkraftstärkenden Charakter aufweisen. Sogenannte Grund-Investitionsprogramme, die nicht explizit diese Zielsetzung erfüllten, wurden nicht in das Sonderprogramm verlagert.[7]

In den vergangenen zehn Jahren (1994 bis 2003) hat das Land Bremen (Brutto-) Investitionsausgaben in Höhe von 6,0 Mrd. Euro getätigt.[8] Hätte das Land sein Investitionsausgabenniveau von 1993 in Höhe von rund 500 Mio. Euro unverändert fortgesetzt, so wären daraus in dem Zehnjahreszeitraum 5 Mrd. Euro Investitionsausgaben entstanden. Bremen hat daher seine Investitionsausgaben gegenüber dem Status Quo von 1993 um rund eine Mrd. Euro, d.h. um etwa 20 % gesteigert. Auch vor dem Hintergrund des insbesondere in den achtziger Jahren entstandenen investiven Nachholbedarfs erschien diese aktive Sanierungsstrategie notwendig.[9] Sie wurde zu Lasten der konsumtiven Ausgaben im Bremer Haushalt durchgesetzt. Der Anteil der konsumtiven Ausgaben sank in dem angegebenen Zeitraum von 88 auf 81 Prozent, so dass der Anteil der investiven Ausgaben von 12 auf 19 % steigen konnte.

**Abb. 3: Entwicklung der Ausgabenstruktur in Bremen**
(Mio. Euro, 1993 = 100)




[6] Vgl. Sanierungsbericht 1994, Abschnitt 1.3.; Prognos (2002a), S. 1.
[7] Vgl. Sanierungsbericht 1994, S. 5.
[8] Die Finanzstatistik (Rechnungsergebnisse) weist in den Jahren 2000 und 2001 Darlehen an den öffentlichen Bereich in Höhe von 313 bzw. 126 Mio. Euro auf, so dass für die Investitionsausgaben Bremens in den beiden angegebenen Jahren sprunghafte Werte entstehen. Die Beträge für die Jahre 2000 und 2001 wurden daher eliminiert. Vgl. auch Anhang III.
[9] Zum Nachholbedarf vgl. Der Senator für Finanzen, Der Senator für Wirtschaft und Häfen (2000), S. 3-4.

Die Entwicklung der aktiven Sanierung ist in Abb. 3 dargestellt. Mit Schwankungen von etwa 5 Prozent hat sich das Niveau der *bereinigten Ausgaben* in den letzten zehn Jahren wenig verändert. 2003 betrugen die bereinigten Ausgaben insgesamt 4.253 Mio. Euro. Sie lagen damit bei knapp 98 Prozent des Niveaus von 1993 (4.346 Mio. Euro). Nach anfänglich geringen Steigerungen der *konsumtiven Ausgaben* ist inzwischen das Niveau der konsumtiven Ausgaben im Bremer Haushalt mit 3.465 Mio. Euro auf 90 Prozent des Wertes von 1993 (3.842 Mio. Euro) gesunken. Die *investiven Ausgaben* sind dagegen stark angestiegen. Sie liegen 2003 mit 788 Mio. Euro um 56 Prozent über dem Niveau von 1993 (504 Mio. Euro).

Im Sanierungsbericht 2003 des Bremer Senators für Finanzen sind die aus den Sanierungs-Bundesergänzungszuweisungen entstandenen Zinsersparnisse und die daraus finanzierten jährlichen Investitionsbeträge dargestellt (vgl. Anhang I). Der Bericht enthält außerdem eine detaillierte Darstellung der Programm-Schwerpunkte und –Maßnahmen und der dazu gehörigen laufenden Mittelverteilung sowie eine kurze Beschreibung der einzelnen Projekte.[10] Im Auftrag des Senators für Finanzen des Landes Bremen wurde schließlich von der Prognos AG eine ausführliche Wirkungsanalyse des Investitionssonderprogramms vorgenommen.[11]

## 3. Das Ergebnis der Sanierungsstrategie

### 3.1. Die Entwicklung der Finanzlage

Ziel der Sanierungsvereinbarung von 1993 zwischen dem Bund und den Notlagenländern Bremen und Saarland war es, „daß die beiden Länder in ihrer Haushaltswirtschaft gleichmäßig Anschluß an die Ländergesamtheit finden und so die Haushaltssanierung langfristig abzusichern.“[12] Der Hinweis auf die haushaltswirtschaftliche Situation bezieht sich auf das Urteil des Bundesverfassungsgerichts, das sich bei der Definition der extremen Haushaltsnotlage im Wesentlichen an einem Vergleich der Verschuldungsindikatoren des jeweiligen Landes (Schuldenstand, Zinslastquote, Defizitquote) mit den entsprechenden Daten der Ländergesamtheit orientiert hatte.

Der Anschluss an die Ländergesamtheit ist *Bremen* nicht vollständig gelungen. Das Land konnte zwar seinen Schuldenstand von knapp 9 Mrd. Euro in den Jahren 1994 bis 1999 um 754 Mio. Euro auf 8,2 Mrd. Euro reduzieren.[13] Danach stiegen die Schulden jedoch wieder stark an, so dass der Schuldenstand Ende 2003 den Betrag von 10,8 Mrd. Euro erreichte. Das *Saarland* hat sein Schuldenniveau stärker zurückgeführt als Bremen. 1993 hatte das Saarland, absolut gesehen, sogar einen geringfügig höheren Schuldenstand als Bremen (9,2 Mrd. Euro). Von 1994 bis 1999 wurden (netto) Schulden im Umfang von 1.015 Mio. Euro getilgt. In den folgenden zwei Jahren sank der Schuldenstand weiter um 1.008 Mio. Euro auf 7,2 Mrd. Euro. Seit 2001 ist der Schuldenstand des Saarlandes allerdings wieder auf knapp 8 Mrd. Euro angestiegen.

[10] Vgl. Sanierungsbericht 2003, Anlage 2.
[11] Vgl. Prognos AG (2002a,b). Siehe dazu auch Abschnitt 5.
[12] Verwaltungsvereinbarung (1993), S. 384.
[13] Diese und die folgenden Zahlenangaben beziehen sich auf die Tabelle in Anhang II.

Der Entwicklung des Schuldenstandes folgt naturgemäß die Entwicklung der Zinslasten. Diese sind in der zweiten Hälfte der neunziger Jahre wegen des Schuldenabbaus durchgehend gesunken, so dass auch die Zinslastquoten dieser Entwicklung gefolgt sind. Erstaunlicherweise sind die Zinsausgaben in Bremen und im Saarland trotz der wieder ansteigenden Verschuldung weiter gesunken bzw. konstant geblieben. Dies liegt wahrscheinlich an dem Rückgang des Zinsniveaus in den letzten Jahren. Dass dennoch die Zins-Einnahmen-Quoten nicht weiter gesunken bzw. angestiegen sind, liegt an dem Rückgang der Einnahmen.

In beiden Ländern sind die Zinsbelastungen immer noch überdurchschnittlich hoch. Die Zinslastquoten liegen in Bremen 2003 zwischen 60 und 80 Prozent über den entsprechenden Belastungsquoten der Ländergesamtheit. Die Zinslastquoten des Saarlandes sind 40 bis 50 Prozent höher als der Länderdurchschnitt. Dieser Unterschied zwischen den beiden Notlagenländern ist nicht unbedingt als fundamental zu bezeichnen.

Beide Länder, sowohl Bremen als auch das Saarland, haben in den Jahren 2001 bis 2003 trotz der Sanierungs-Bundesergänzungszuweisungen *Defizite* gebildet. Im vergangenen Jahr (2003) war jedoch die Defizitquote des Saarlandes mit 12,8 Prozent der bereinigten Ausgaben wesentlich niedriger als die Bremer Defizitquote (20,1 Prozent). Beide Defizitquoten sind im Vergleich zur Ländergesamtheit überdurchschnittlich. Bremen liegt 79 Prozent, das Saarland 14 Prozent über dem Länderdurchschnitt. Dass diese Entwicklung sich nicht stärker in den Vergleichsdaten niederschlägt, ist auf die Tatsache zurückzuführen, dass die Gesamtheit der Länder sich in den letzten Jahren ebenfalls kräftig verschuldet hat. Im Jahr 2000 betrug die länderdurchschnittliche Defizitquote 1,9 Prozent der bereinigten Ausgaben. Dies war der niedrigste Wert seit 1992. Inzwischen hat die Defizitquote für die Ländergesamtheit mit 11,2 Prozent fast den sechsfachen Wert erreicht.

Ein wesentlicher Teil der im Bremer Haushalt entstandenen Fehlbeträge lässt sich durch bestimmte Komponenten der *Einnahmenentwicklung* erklären, die in Tab. 1 dargestellt sind. In 2003 lag das Niveau der bereinigten Einnahmen in Bremen (einschließlich Sanierungs-Bundesergänzungszuweisungen) im Vergleich zu dem Jahr vor Beginn der Sanierungshilfen (1993) um fast 5 Prozent niedriger. Die Ländergesamtheit verzeichnete dagegen in dem gleichen Zeitraum lediglich einen Rückgang der Einnahmen um knapp 3 Prozent.

Wegen der nach 1998 degressiv gestalteten Sanierungs-Bundesergänzungszuweisungen war in Bremen von vornherein ein Druck auf der Einnahmenseite zu erwarten. Die Sanierungshilfen sind in vier Jahren (2000 bis 2003) um 409 Mio. Euro gesunken. Betrachtet man aber die Entwicklung der bereinigten Einnahmen ohne Sanierungs-BEZ, so erkennt man, dass sie bis 1999 zwar durchaus schwankten, aber im Trend doch relativ konstant waren. Jedoch in dem Zeitraum danach, in dem die Sanierungshilfen abgebaut wurden, gingen auch die übrigen bereinigten Einnahmen besonders stark zurück.

Ursächlich dafür sind insbesondere zwei Komponenten: die laufenden Zuweisungen (ohne Sanierungs-BEZ!) und die Vermögensveräußerungen. Zwar sind die laufenden Zuweisungen (ohne Sanierungs-BEZ) in 2001 noch einmal kräftig angestiegen (auf 847 Mio. Euro). Danach sind sie aber um 236 Mio. gesunken. In ähnlichen Kategorien bewegte sich der Rückgang der Einnahmen aus Vermögensveräußerungen. Diese hatten

in den Jahren 1998 und 1999 Spitzenwerte von 275 bzw. 264 Mio. Euro erreicht. Bis 2003 gingen die Einnahmen aus Vermögensveräußerungen jedoch um 240 Mio. Euro auf ein Niveau von 24 Mio. Euro zurück.

**Tab. 1: Entwicklung der Einnahmenstruktur in Bremen (Mio. Euro)**

| Einnahmen.xls | Sanierungs - BEZ | bereinigte Einnahmen | | Steuer-einnahmen | lfd.Zuweisungen aus dem öff. Bereich | | Vermögens-ver-äußerungen |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | | mit San-BEZ | ohne San-BEZ | | mit San-BEZ | ohne San-BEZ | |
| **1993** | | 3.653 | 3.653 | 1.845 | 854 | 854 | 19 |
| **1994** | 920 | 4.679 | 3.759 | 1.908 | 1.699 | 779 | 77 |
| **1995** | 920 | 4.508 | 3.588 | 1.872 | 1.566 | 646 | 97 |
| **1996** | 920 | 4.572 | 3.652 | 1.808 | 1.695 | 775 | 32 |
| **1997** | 920 | 4.648 | 3.727 | 1.921 | 1.475 | 555 | 164 |
| **1998** | 920 | 4.297 | 3.377 | 1.781 | 1.682 | 762 | 275 |
| **1999** | 920 | 4.515 | 3.595 | 1.962 | 1.739 | 819 | 264 |
| **2000** | 818 | 4.183 | 3.365 | 1.875 | 1.561 | 743 | 158 |
| **2001** | 716 | 4.130 | 3.414 | 1.768 | 1.563 | 847 | 132 |
| **2002** | 614 | 3.620 | 3.006 | 1.775 | 1.326 | 712 | 107 |
| **2003** | 511 | 3.480 | 2.969 | 1.873 | 1.122 | 611 | 24 |
| | Veränderungen in Mio. Euro | | | | | | |
| 2003/1993[1] | 409 | -173 | -684 | 28 | 268 | -243 | 5 |
| 2003/1998 | 409 | -817 | -408 | 92 | -560 | -151 | -251 |
| | Veränderungen in Prozent | | | | | | |
| 2003/1993 | -44,4 | -4,7 | -18,7 | 1,5 | 31,4 | -28,5 | 23,5 |
| 2003/1998 | -44,4 | -19,0 | -12,1 | 5,2 | -33,3 | -19,8 | -91,3 |

1) Bei den Sanierungs-Bundesergänzungszuweisungen sind die Veränderungen auf das Jahr 1994 bezogen.

Interessant ist vor allem, dass der Rückgang der bereinigten Einnahmen (ohne Sanierungs-BEZ) *nicht durch sinkende Steuereinnahmen* verursacht worden ist. Diese sind vielmehr im Trend über den gesamten Zeitraum von 1993 bis 2003 relativ konstant geblieben. Zwar war das Steueraufkommen in den Jahren 2000 und 2001 um insgesamt fast 200 Mio. Euro gesunken. In den beiden letzten Jahren war jedoch wieder ein Anstieg zu verzeichnen, so dass die Steuereinnahmen in 2003 um 28 Mio. Euro höher lagen als 1993.

Vergleicht man allerdings diese Entwicklung mit den erwarteten Werten, so fällt eine erhebliche Diskrepanz auf. In den Sanierungsvereinbarungen von 1993 war man aufgrund von Modellrechnungen des Bundesministeriums der Finanzen von hohen Wachstumsraten der Steuereinnahmen ausgegangen. Sie sollten von 1.989 Mio. Euro in 1993 auf 3.299 Mio. Euro in 2002, d.h. um insgesamt 1.310 Mio. Euro ansteigen.[14] Dass dieser Zuwachs weit verfehlt wurde, ist sicherlich auch auf die seither eingetretenen Wachstumsschwäche und auf die steuerrechtlichen Eingriffe zurückzuführen. Darüber hinaus sind jedoch erhebliche Divergenzen zwischen der

[14] Vgl. Stellungnahme Bremen (1993), S. 404. Der Zwischenbericht der Bund/Länder-Arbeitsgruppe ging von noch optimistischeren Schätzungen aus. Vgl. Bund/Länder-Arbeitsgruppe (1993), S. 390.

allgemeinen Entwicklung des Steueraufkommens und der regionalspezifischen Entwicklung in Bremen festzustellen. Darauf wird im nächsten Abschnitt noch näher eingegangen (vgl. Abschnitt 3.3.)

Zur Finanzlage ist zusammenfassend festzustellen, dass das finanzwirtschaftliche Ergebnis der Sanierung für die beiden Notlagenländer nicht sehr ermutigend ist. Von 1994 bis 2003 hat Bremen Sonder-Bundesergänzungszuweisungen in Höhe von 8,2 Mrd. Euro erhalten. Damit hätte das Land rein rechnerisch fast seinen gesamten Schuldenstand von 1993 (9 Mrd. Euro) tilgen können. Statt dessen ist die Verschuldung um weitere 1,8 Mrd. Euro gestiegen. Das Saarland hat im gleichen Zeitraum insgesamt 6,4 Mrd. Euro an Sonder-Bundesergänzungszuweisungen erhalten. Dies entspricht 70 Prozent seines Schuldenstandes von 1993 (9,2 Mrd. Euro). Obwohl das Saarland im Gegensatz zu Bremen eine passive Sanierungsstrategie gewählt hat, ist sein Schuldenstand in dem gesamten Zeitraum nur um 1,2 Mrd. Euro (13 Prozent) gesunken. An dieser Entwicklung wird sehr deutlich, dass mit einer Sanierungshilfe der Solidargemeinschaft, der hohe Haushaltsdefizite entgegenstehen, und die somit lediglich eine Einschränkung der Neuverschuldung bewirkt, noch lange keine echte Schuldentilgung erreicht wird.

### 3.2. Die Entwicklung der wirtschaftlichen Lage

Im Rahmen der Sanierungsvereinbarungen von 1993 sind die Notlagenländer Bremen und Saarland ausdrücklich aufgefordert worden, ihre Wirtschaftskraft zu stärken. Sie bildet die Basis für die Finanzkraft eines Landes und bestimmt damit einen wesentlichen Teil der Haushaltseinnahmen. Auf der anderen Seite beeinflusst die wirtschaftliche Situation auch die Ausgaben. Sie sind insbesondere abhängig von der Arbeitsmarktlage, weil beispielsweise durch strukturelle Arbeitslosigkeit hohe Belastungen durch Sozialhilfeausgaben entstehen. Alles in allem erwartet man also von der Stärkung der Wirtschaftskraft entscheidende Impulse zur Verbesserung der Haushaltssituation eines Landes.

Der Bezug zur Wirtschaftskraft ist auch noch aus Gründen der Vergleichbarkeit von Bedeutung. Hat z.B. ein Land ein im Vergleich zur Ländergesamtheit relativ hohes Ausgabenniveau je Einwohner, so mag dies dadurch gerechtfertigt sein, dass diese bzw. die in dem jeweiligen Land Erwerbstätigen ein höheres Einkommen erwirtschaften als der Länderdurchschnitt. Dieses Argument gilt in besonderer Weise für Stadtstaaten, die als Zentren mit überdurchschnittlicher Wirtschaftskraft hinsichtlich ihrer Finanzkraft und ihres Finanzbedarfs mit Flächenländern schwer vergleichbar sind. Insofern ist es im Falle Bremens sinnvoll, den Vergleich mit der Ländergesamtheit durch den Vergleich mit Hamburg zu ergänzen.

Das Land Bremen leidet seit langem unter zwei strukturellen Problemen, die sich massiv auf seine Haushaltslage auwirken: die Abwanderung von Einwohnern in das Umland und die hohe Arbeitslosigkeit. Abb. 4 zeigt, dass Bremen in den neunziger Jahren einen relativ starken Einwohnerverlust hinnehmen musste. In den letzten Jahren ist jedoch eine Wende eingetreten. Während der Bevölkerungsschwund in den Jahren 2000 und 2001 praktisch zum Stillstand kam, hat die Zahl der Einwohner Bremens im vergangenen Jahr sogar um 2.604 zugenommen. Allerdings war Bremen nicht so erfolgreich wie Hamburg, dessen Einwohnerzahl bereits seit 1998 wieder im Steigen begriffen ist.

Der Einwohnerrückgang im Saarland war zwar nicht so stark wie in Bremen, setzte sich aber in den letzten Jahren weiter fort. Die Bevölkerung hat dort im letzten Jahr ungefähr um den gleichen Betrag abgenommen (nämlich um 2.634 Einwohner) wie sie in Bremen zugenommen hat. Hinsichtlich der Entwicklung der Erwerbstätigkeit war die Entwicklung in Bremen erfreulich. Der Rückgang der Erwerbstätigkeit, den Bremen seit längerer Zeit zu verzeichnen hatte, erreichte Ende der neunziger Jahre seinen Tiefpunkt. Seither hat sich die Situation trotz der gesamtwirtschaftlichen Flaute in den letzten beiden Jahren verbessert. Dabei konnte Bremen sowohl gegenüber Hamburg als auch im Vergleich mit der Gesamtheit der Flächenländer an Boden gewinnen. Von **1999 bis 2003** hat sich die **Zahl der Erwerbstätigen** folgendermaßen entwickelt:[15]

| | | | |
|---|---|---|---|
| Bremen | + | 7.981 | (+2,1 %) |
| Hamburg | + | 9.272 | (+0,9 %) |
| Saarland | + | 6.186 | (+1,3 %) |
| alte Flächenländer | + | 524.887 | (+1,8 %) |

Mit einer Zunahme der Erwerbstätigenzahl seit 1999 um 2,1 Prozent war Bremen besonders erfolgreich, und zwar sowohl im Vergleich mit der durchschnittlichen Entwicklung in den Flächenländern (+1,8 Prozent) als auch besonders im Vergleich zu Hamburg, wo die Zahl der Erwerbstätigen in dem angegebenen Zeitraum nur um 0,9 Prozent zugenommen hat. Aufgrund dieser günstigeren Entwicklung konnte sich der Anteil der Erwerbstätigen an der Einwohnerzahl in Bremen etwas an die Hamburger Verhältnisse annähern (vgl. Abb. 5). Zwar hat auch im Saarland die Anzahl der Erwerbstätigen seit 1999 zugenommen, jedoch nur um 1,3 %, d.h. weniger als in Bremen und auch weniger als im Durchschnitt der Flächenländer. Die in Abb. 5 ersichtliche Annäherung des saarländischen Anteils der Erwerbstätigen an den Einwohnern an den Durchschnitt der alten Flächenländer ist daher zu einem großen Teil darauf zurückzuführen, dass die Einwohnerzahl im Saarland in den letzten Jahren weiter abgenommen hat.

Die überdurchschnittliche Entwicklung Bremens bestätigt sich auch bei der Betrachtung der gesamtwirtschaftlichen Einkommensgrößen. In den Flächenländern und in den Stadtstaaten ist das Bruttoinlandsprodukt in den zehn Jahren von 1994 bis 2003 insgesamt um 20 bis 30 Prozent angewachsen. Die Entwicklung liegt bei den in Abb. 6 ausgewiesenen Ländern sehr nahe beeinander. Immerhin ist festzustellen, dass Bremen die Entwicklung Hamburgs seit 1999 (und die des Saarlandes seit 1998) überflügelt hat. Aber auch das Saarland hat sich positiv von der durchschnittlichen Entwicklung der Flächenländer abgesetzt.[16]

[15] Quelle: VGR Länder (2004). Dieser Statistik sind auch die Werte in den Abb. 4 bis 7 entnommen.

[16] Bei der Interpretation dieser Daten ist Vorsicht geboten. Der Index 1993 = 100 setzt das BIP für alle Länder auf den gleichen Ausgangswert 100 und berücksichtigt nur die seither eingetretenen Zuwächse. Er verdrängt daher die im Ausgangswert bestehenden und zum Teil beachtlichen Niveauunterschiede, die bei den relativ schwachen Differenzen in den Wachstumsraten auch über einen Zeitraum von zehn Jahren nicht verschwinden. Sie werden unter Umständen sogar noch größer. Die Einkommensdisparitäten zwischen Flächenländern und Stadtstaaten, aber auch zwischen den Stadtstaaten, sind immer noch erheblich. Für 2003 gelten die folgenden Werte für das Bruttoinlandsprodukt (Euro je Einwohner): Hamburg: 44.508; Bremen: 35.257; alte Flächenländer: 27.130; Saarland: 24.260.

**Abb. 4: Einwohner (1993 = 100)**

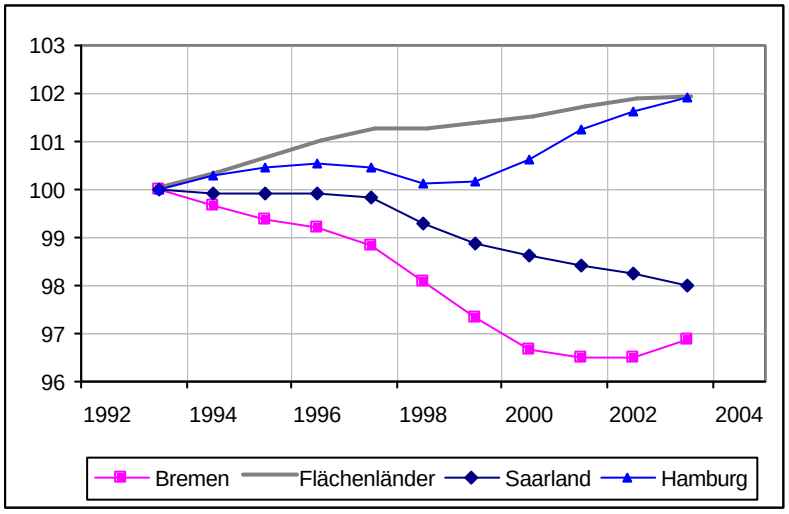



**Abb. 5: Anteil der Erwerbstätigen an den Einwohnern (%)**

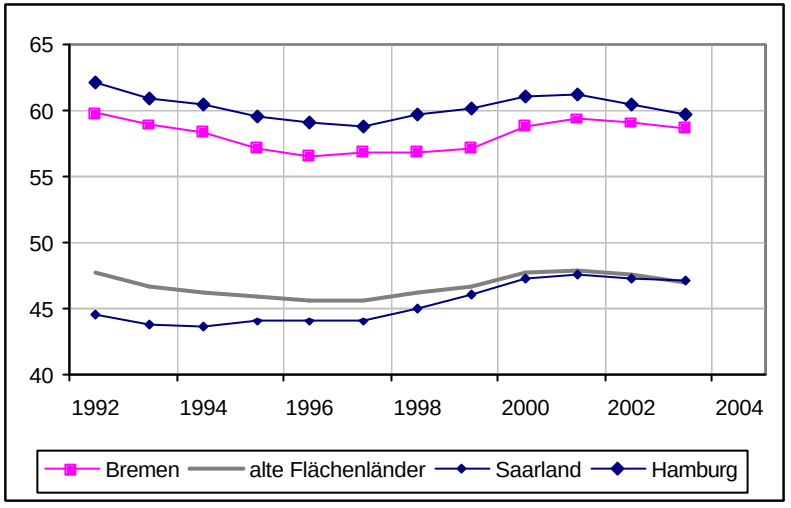



**Abb. 6: BIP je Einwohner (1993 = 100)**

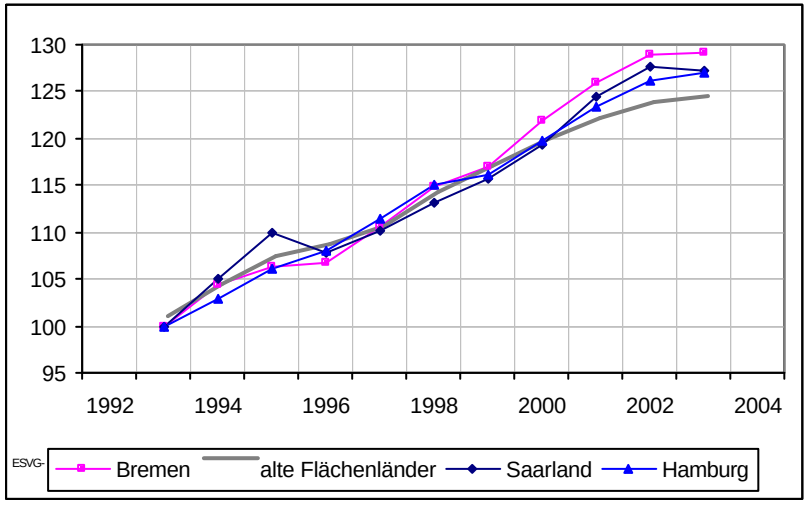
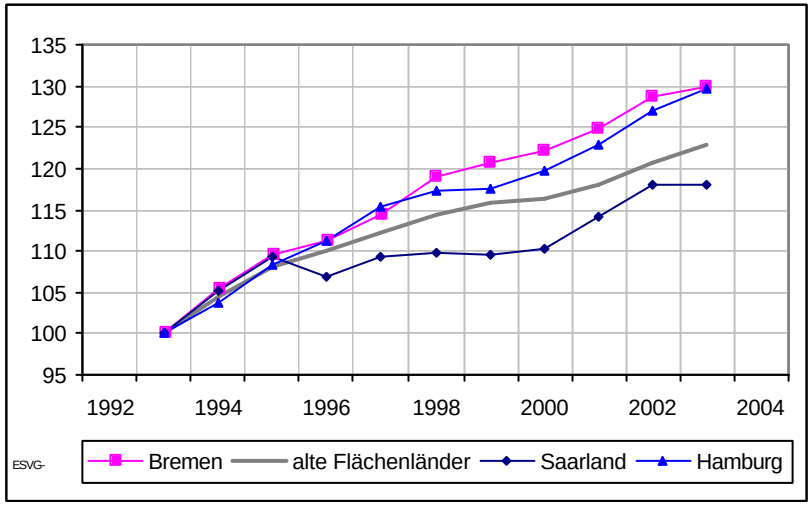



**Abb. 7: BIP je Erwerbstätigen (1993 = 100)**



Deutlicher treten die Unterschiede zutage, wenn man die Entwicklung des Bruttoinlandsprodukts je Erwerbstätigen betrachtet (Abb. 7). Hier handelt es sich um ein grobes Maß für die Produktivität der Erwerbstätigen in dem jeweiligen Land. Während der Jahre 1998 bis 2002 konnte Bremen die Entwicklung in Hamburg überflügeln, setzte sich aber insbesondere positiv vom Trend der (alten) Flächenländer ab. Dort war das Bruttoinlandsprodukt je Erwerbstätigen von 1994 bis 2003 um knapp 23 Prozent, in Bremen dagegen um 30 Prozent gestiegen. Dagegen hebt sich das Saarland deutlich negativ gegen den Trend der Flächenländer ab. Sein BIP je Erwerbstätigen stieg in den letzten zehn Jahren nur um 18 Prozent, d.h. 5 Prozentpunkte weniger als in den Flächenländern und 12 Prozentpunkte weniger als in Bremen.

Insgesamt kann man daher feststellen, dass sich die wirtschaftliche Entwicklung in Bremen insbesondere seit 1999 stabilisiert hat. Der Einwohnerschwund ist zum Erliegen gekommen. Die Wirtschaftsdaten zeigen eine überdurchschnittlich positive Entwicklung. Vor dem Hintergrund bestimmter ungünstiger wirtschaftsstruktureller Voraussetzungen (z.B. im Werftenbereich) ist dies besonders bemerkenswert. Bremen hat bei der Zahl der Erwerbstätigen sowie bei der Entwicklung seines Bruttoinlandsprodukts zum Teil deutlich bessere Werte erreicht als Hamburg und das Saarland.

### 3.3. Auswirkungen der Wirtschaftslage auf die Steuereinnahmen

Die Entwicklung der Wirtschaftskraft und die Entwicklung der Steuerkraft eines Landes sind in der Regel eng miteinander korreliert. Im Allgemeinen geht man davon aus, dass sich die indirekten Steuern (insbesondere die Umsatzsteuer) proportional zum gesamtwirtschaftlichen Einkommen entwickeln. Bei der Einkommensteuer lässt sich wegen des progressiven Tarifs sogar eine überproportionale Zunahme des Steueraufkommens bei steigender Bemessungsgrundlage feststellen.[17]

Der enge Zusammenhang zwischen gesamtwirtschaftlichem Einkommen und Steueraufkommen ist in Abb. 8 zu sehen. Ausgehend von dem Basisjahr 1993 (= 100) ist dort für die alten Flächenländer die Entwicklung des Bruttoinlandsprodukts je Einwohner und des Steueraufkommens je Einwohner aufgezeichnet. Es zeigt sich, dass das Steueraufkommen in einer ersten Phase (1994 bis 1997) etwas unterproportional und in einer zweiten Phase (1998 bis 2000) überproportional zugenommen hat.

Die deutliche Abwärtsbewegung des Steueraufkommens in den Jahren 2001 bis 2004 ist vor allem auf zwei Einflussfaktoren zurückzuführen. Einerseits ist mit Beginn des Jahres 2001 eine mehrstufige Steuerreform in Kraft getreten, die die Bundesregierung als „das größte Steuersenkungsprogramm in der deutschen Nachkriegsgeschichte“ bezeichnet.[18] Durch die Senkung der Steuertarife und die Erhöhung der Grundfreibeträge bei der Einkommensteuer sind für Bund, Länder und Gemeinden beträchtliche Steuerausfälle entstanden. Zugleich leidet Deutschland seit einigen Jahren an einer Wachstumsschwäche, die sich auch an abnehmenden Zuwachsraten entlang der

[17] Der Sachverständigenrat unterstellt in seinen Berechnungen bei der Lohnsteuer eine Aufkommenselastizität von 1,8 und bei den übrigen Steuern vom Einkommen (Einkommensteuer, Körperschaftsteuer, nicht veranlagte Steuern vom Ertrag, Zinsabschlag) und bei der Gewerbesteuer eine Aufkommenselastizität von 1,3. Vgl. Jahresgutachten 2003/04, Anhang IV, S. 483.

[18] Finanzbericht 2005, S. 70.

Linie des Bruttoinlandsprodukt in Abb. 8 ablesen lässt. Sie hat bisher verhindert, dass die Tarifsenkungen durch einen Anstieg der Bemessungsgrundlagen kompensiert werden konnten.

**Abb. 8: Steueraufkommen und Bruttoinlandsprodukt (alte Flächenländer)**
Euro je Einwohner 1993 = 100

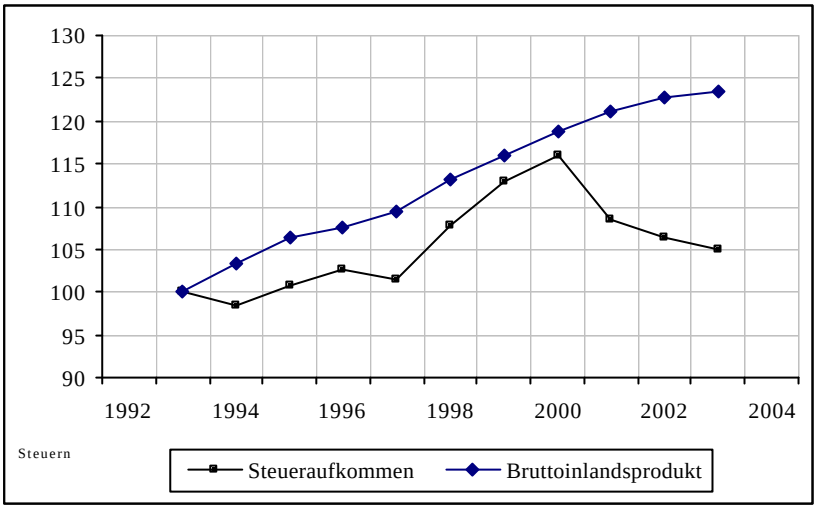



**Abb. 9: Steueraufkommen und Bruttoinlandsprodukt (Bremen)**
Euro je Einwohner 1993 = 100

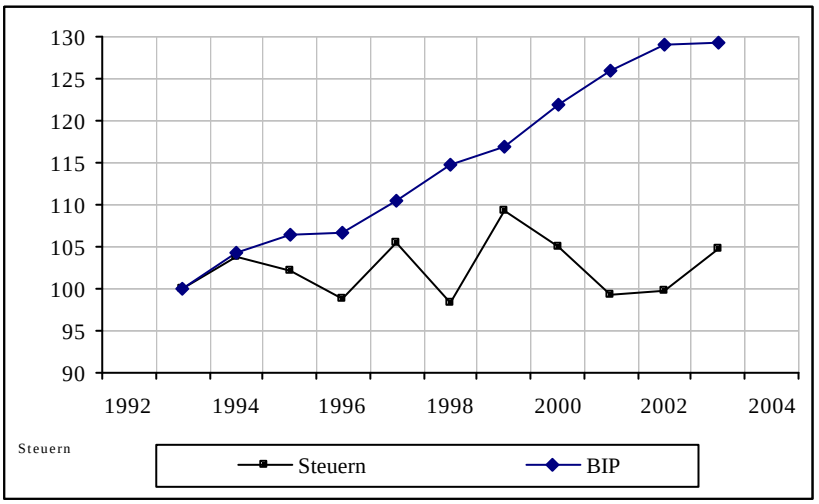



Abb. 9 zeigt, dass der für Flächenländer übliche Zusammenhang zwischen der positiven Entwicklung von Wirtschaftskraft und Steueraufkommen für Bremen *nicht* gilt. Zwar hatte Bremen in den letzten zehn Jahren, wie oben schon dargestellt wurde, ein gegenüber den Flächenländern überdurchschnittliches Wachstum zu verzeichnen – sein Bruttoinlandsprodukt stieg um 29 Prozent, das der Flächenländer nur um 23 Prozent.

Dennoch lässt sich anhand von Abb. 9 klar erkennen, dass das Steueraufkommen kaum angestiegen ist.

Das Missverhältnis zwischen Wirtschafts- und Steuerkraft ist für Bremen ein ernstes Problem. Es hat seine Ursachen in der Zerlegung der Lohnsteuer und der wirtschaftskraftfernen Verteilung der Umsatzsteuer.[19] Die Verteilung der Lohnsteuer nach dem Wohnsitzprinzip und die seit Jahrzehnten zu beobachtende Stadt-Umland-Wanderung hat dazu geführt, dass von dem Steueraufkommen, das in dem Stadtstaat Bremen erwirtschaftet wird, wegen des hohen Pendlersaldos immer weniger im Land verbleibt. Der Länderanteil an der *Lohnsteuer* betrug beispielsweise 2003 in Bremen insgesamt 1.350 Mio. Euro. Davon musste das Land per Saldo 353 Mio. Euro (26 Prozent) an Niedersachsen abgeben.

Auch durch die *Umsatzsteuer*verteilung wird der Stadtstaat benachteiligt. Der Länderanteil an der Umsatzsteuer wird im Wesentlichen nach Einwohnern verteilt. Daher wandert ein großer Teil davon in das Umland ab, obwohl die Umsätze der Konsumenten, die Bremen als Einkaufs- und Konsumzentrum nutzen, aber im Umland wohnen, in Bremen entstanden sind. Selbst wenn man die Verteilung der Umsatzsteuer nach dem Wohnsitz der Konsumenten akzeptieren würde, müsste Bremen besser gestellt werden, weil empirisch nachweisbar ist, dass die im Durchschnitt einkommenskräftigeren Einwohner Bremens höhere Konsumausgaben tätigen als das Umland. Modellberechnungen haben ergeben, dass der Länderanteil Bremens an der Umsatzsteuer bei konsum- oder wertschöpfungsorientierter Umverteilung um 9 bis 37 % steigen würde.[20]

Das kontraproduktive Zerlegungs- und Verteilungssystem der Lohnsteuer und der Umsatzsteuer trifft Bremen weitaus mehr als ein Flächenland, weil der Stadtstaat im Gegensatz zu einer Großstadt in einem Flächenland nicht in einen kommunalen Finanzausgleich mit seinen Umlandgemeinden eingebettet ist, bei dem in der Regel die Finanzausstattung der wirtschaftsstarken Zentren z.B. durch die Einwohnerwertung in einer Hauptansatzstaffel an ihren Finanzbedarf angepasst wird. Zwar wird den Stadtstaaten ebenfalls eine Einwohnerwertung im horizontalen Länderfinanzausgleich zugestanden, die aber in der Regel vorrangig als eine Art „Fremdfinanzierung“ durch die Solidargemeinschaft missverstanden wird.

Insgesamt benachteiligt die Zerlegung der Lohnsteuer nach dem Wohnsitzprinzip und die Verteilung der Umsatzsteuer nach Einwohnern (was ebenfalls einer Anwendung des Wohnsitzprinzips entspricht) den Stadtstaat Bremen derart, dass die übliche positive Korrelation von Wirtschaftskraft und Steuerkraft, von denen die Flächenländer generell profitieren, in Bremen nicht wirksam wird.

### 3.4. Schuldenstand und Wirtschaftsentwicklung

Um die Finanzlage und die wirtschaftliche Entwicklung der Notlagenländer in einen noch engeren Zusammenhang zu bringen, soll abschließend die Entwicklung des Schuldenstandes in Relation zum Bruttoinlandsprodukt (als Schuldenquoten bezeichnet) dargestellt werden. Dies ist bekanntlich auch der Maßstab, mit dessen Hilfe auf der

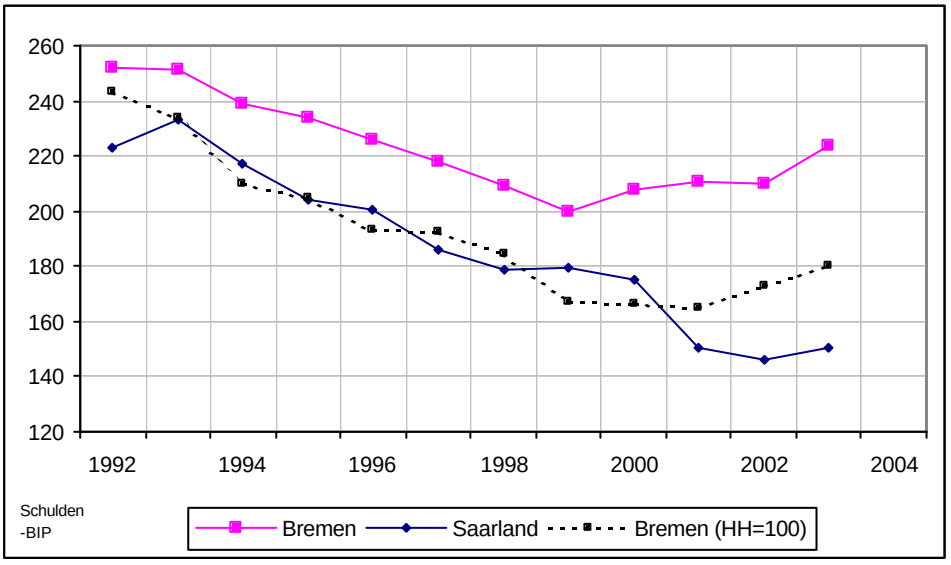
[19] Zur eingehenderen Erörterung der Problematik der Zerlegung der Lohnsteuer sowie der Umsatzsteuerverteilung vgl. Kitterer/Burckardt/Löwer (2004) sowie Kitterer (2000).
[20] Vgl. Kitterer/Burckardt/Löwer (2004), S. 50-55.

Ebene der Europäischen Union die nationalen Schuldengrenzen nach dem Maastricht-Vertrag festgelegt wurden.

Die Schuldenquoten zeigen sehr unterschiedliche Entwicklungen in den beiden Sanierungsphasen. In der ersten Sanierungsphase der neunziger Jahre (1994 bis 1999) sank der Anteil der Schulden am Bruttoinlandsprodukt in Bremen um fast zehn Prozentpunkte von 48,1 auf 38,7 Prozent. Auch dem Saarland ist in dem genannten Zeitraum eine Rückführung seiner Schuldenquote von 44,6 auf 34,7 Prozent des Bruttoinlandsprodukts gelungen. In der zweiten Sanierungsphase ist allerdings die Schuldenquote Bremens wieder deutlich angestiegen. Sie lag 2003 mit 46 Prozent nahe bei der Schuldenquote des Jahres 1994. Im Saarland ist der Anteil der Schulden am Bruttoinlandsprodukt dagegen in den Jahren 2000 und 2001 noch einmal kräftig abgesunken (2001: 28,4 Prozent) und erst in den letzten beiden Jahren wieder angestiegen, so dass 2003 ein Wert von knapp 31 Prozent erreicht wurde.

Die beiden Notlagenländer sind allerdings schwer miteinander vergleichbar, weil es sich bei Bremen um einen Stadtstaat und bei dem Saarland um ein Flächenland handelt. Verglichen werden sollte daher eher die Situation Bremens mit Hamburg und die des Saarlandes mit Flächenländern, und zwar mit den alten Flächenländern, weil die Finanzsituation der neuen Länder immer noch durch ihre besonderen strukturellen Probleme geprägt ist.

**Abb. 10: Bremen und Saarland, Entwicklung der Schuldenquoten**
(BIP-Quoten, alte Flächenländer bzw. Hamburg = 100)




In Abb. 10 sind die prozentualen Anteile des Schuldenstandes am laufenden Bruttoinlandsprodukt für Bremen und das Saarland gemeinsam auf die alten Flächenländer (= 100) bezogen. Im Ausgangsjahr 1993 betrug die Schuldenquote Bremens das 2,5-fache, die Schuldenquote des Saarlandes etwas mehr als das 2,2-fache der Schuldenquote der Flächenländer. Für Bremen ist in Abb. 10 außerdem die

Entwicklung der Schuldenquote im Verhältnis zu Hamburg (HH=100) eingezeichnet (gestrichelte Linie in Abb. 10). 1993 lag die Schuldenquote Bremens nur knapp unter dem 2,5-fachen der Schuldenquote Hamburgs.

Es ist erkennbar, dass Bremen und das Saarland in den neunziger Jahren ihre Schuldenquoten im Verhältnis zu den alten Flächenländern einigermaßen parallel – Bremen auf etwas höherem, das Saarland auf etwas niedrigerem Niveau – reduziert haben. Erst seit dem Jahr 2000 öffnet sich die Schere zwischen den beiden Ländern deutlich. Gemeinsam bleibt ihnen aber, dass die Schuldenquoten wie bereits erwähnt in den letzten beiden Jahren wieder angestiegen sind. Dadurch erreichte Bremen 2003 das 2,5-fache und das Saarland das 1,5-fache der Schuldenquote der Flächenländer.

Bezieht man die Schuldenquote Bremens auf die Hamburger Situation und vergleicht sie mit der Schuldenquote des Saarlandes bezogen auf die Flächenländer, so zeigt Abb. 10, dass die Entwicklung der Schuldenquoten beider Notlagenländer in den neunziger Jahren nicht nur dem Verlauf nach, sondern auch im Niveau weitgehend gleich war. Erst mit dem Jahr 2001 begann die Spreizung der beiden Linien, wobei die relative Schuldenquote Bremens sich ungünstiger entwickelte. In 2003 erreichte Bremen das 1,8-fache der Schuldenquote Hamburgs, das Saarland dagegen das 1,5-fache der Schuldenquote der Flächenländer.

## 4. Zwischenfazit

Bremen hat die Sanierungsauflagen erfüllt und vor allem seinen Haushalt zulasten der konsumtiven und zugunsten der investiven Ausgaben umstrukturiert. Seine Wirtschaftsentwicklung hat sich gerade in den letzten Jahren positiv von der schwachen gesamtwirtschaftlichen Entwicklung abgehoben. Der Einwohnerschwund ist zum Stillstand gekommen und hat sich in einen Zuwachs umgekehrt. Die Steigerung der Erwerbstätigkeit, des Einkommens und der Produktivität war in Bremen überdurchschnittlich. Durch die Sanierungshilfen konnten die Notlagenländer Haushaltsüberschüsse bilden, so dass auch ein gewisser Schuldenabbau erreicht worden ist. In den Jahren 1994 bis 1999 sank der Schuldenstand von 9 Mrd. auf 8,2 Mrd. Euro, im Saarland von 9,2 Mrd. auf ebenfalls 8,2 Mrd. Euro.

Vor dem Hintergrund der positiven wirtschaftlichen Entwicklung ist der Rückgang der Verschuldung noch günstiger zu beurteilen. In der ersten Sanierungsphase der neunziger Jahre (1994 bis 1999) sank der Anteil der Schulden am Bruttoinlandsprodukt um fast zehn Prozentpunkte von 48,1 auf 38,7 Prozent. Zwar ist auch dem Saarland in dem genannten Zeitraum eine Rückführung seiner Schuldenquote von 44,6 auf 34,7 Prozent des Bruttoinlandsprodukts gelungen. Die Sanierungsleistung Bremens ist jedoch in diesem Zusammenhang insofern höher zu bewerten, als sich der Stadtstaat im Gegensatz zu dem Flächenland nicht auf den normalerweise engen Zusammenhang zwischen wirtschaftlicher Entwicklung und Steueraufkommen verlassen konnte. Vielmehr musste Bremen in den neunziger Jahren wegen der starken Stadt-Umland-Wanderungen zugleich auch eine Abwanderung seiner Steuerkraft (Lohnsteuer und Umsatzsteuer) hinnehmen.

Dennoch ist das Ergebnis der Sanierung insgesamt zwiespältig. In den Jahren 2000 bis 2003 hat sich die Finanzlage wieder deutlich verschlechtert. Trotz der weitergeführten,

wenn auch degressiven, Sanierungsleistungen des Bundes haben beide Notlagenländer in den letzten drei Jahren (Bremen sogar in den letzten vier Jahren) Defizite gebildet. In Bremen ist die Verschuldung gegenüber 1999 um 2,6 Mrd. Euro (32 Prozent) gestiegen. Diese Entwicklung wurde allerdings auch von exogenen Faktoren beeinflusst. Dazu zählt die mehrstufige Steuerreform 2000, die für Bund und Länder erhebliche Steuerausfälle zur Folge hatte und die seit nunmehr drei Jahren anhaltende wirtschaftliche Stagnation, die sich ebenfalls negativ auf das Steueraufkommen auswirkt. Das Sanierungskonzept ist offensichtlich gegenüber konjunkturellen Schwankungen sehr anfällig.

## 5. War die Sanierungs- und Investitionsstrategie erfolgreich?

### 5.1. Die Kritik an der Investitionsstrategie

Der Erfolg einer Strategie muss in erster Linie an ihren Zielsetzungen gemessen werden. Mit den Sanierungshilfen des Bundes sollte erreicht werden, dass die Notlagenländer hinsichtlich ihrer finanzwirtschaftlichen Situation in einem überschaubaren Zeitraum an den Länderdurchschnitt herangeführt werden. Dass dies nicht in befriedigender Weise gelungen ist, wurde in Abschnitt 3 dargelegt. Bei der Ursachenforschung stößt man selbstverständlich auch auf die Frage, ob die richtigen Instrumente zur Erreichung des Zieles eingesetzt wurden bzw. ob die eventuell durchaus adäquaten Instrumente auch in der richtigen Weise eingesetzt wurden.

Wie im Abschnitt 1 dargelegt worden war, hatten die Sanierungsvereinbarungen die Option enthalten, die aus den Sanierungshilfen erzielten Zinsersparnisse für investive Ausgaben einzusetzen, um die Wirtschafts- und Finanzkraft des betroffenen Landes zu stärken. Grundsätzlich wurde dieses Konzept auch für den zweiten Sanierungszeitraum 1999 bis 2004 vertreten. Dem Saarland, das nur einen relativ geringen Teil der Finanzierungsspielräume für zusätzliche Investitionen verwandt hatte, wurde ausdrücklich eingeräumt, die Zinsersparnisse für wirtschaftskraftfördernde Investitionen einzusetzen, während Bremen sein langfristig angelegtes Investitionssonderprogramm fortführen, aber durch die Sanierungshilfen nicht weiter aufstocken sollte. Die weitere Auflage, den Zuwachs der konsumtiven Ausgaben um mindestens einen halben Prozentpunkt unterhalb der Empfehlungen des Finanzplanungsrates für den allgemeinen Ausgabenzuwachs zu halten, bedeutete für beide Notlagenländer die Aufforderung, ihre zukünftige Haushaltsstruktur stärker investiv auszurichten.

Im Rahmen eines Gutachtens zur Haushaltsnotlage Berlins, das im Auftrag der Senatsverwaltung für Finanzen Berlin erstellt wurde, ist die Strategie der aktiven Sanierung, die in Wissenschaft und Politik bisher im Wesentlichen unbestritten war, mit munterer Entschiedenheit verworfen worden:

> „Das Sanierungsziel für den Haushalt hat dabei absoluten Vorrang gegenüber allen anderen wirtschafts- und finanzpolitischen Zielen, weil ein Zeitverzug bei der Sanierung keine zeitneutrale, d.h. mit einem aktuellen Marktzins zu bewertende Angelegenheit ist, sondern infolge der im Problem angelegten Dynamik die Sanierung ungleich teurer macht. Vor allem auch eine Finanzierung von möglicherweise wirtschaftskrafterhöhenden Maßnahmen aus den Tilgungshilfen oder

> eine Verwendung von erreichten Zinsersparnissen für etwas anderes als Tilgung des übermäßig hohen Schuldenstandes sind in der deutschen Finanzverfassung unsinnig. Denn ein Großteil der Steuermehreinnahmen, wenn sie sich denn nach mehreren Jahren einstellen und nicht außerdem von Steuerreformen des Bundes wieder aufgezehrt werden, werden durch Mindereinnahmen im Länderfinanzausgleich neutralisiert. Daran wird auch die Neuordnung des Länderfinanzausgleichs ab 2005 nichts ändern. Nur wenn die Hilfen vollständig in eine Minderung der Kreditaufnahme und des Schuldenstandes fließen, werden ihre Ziele erfüllt."[21]

Bei der Abwägung verschiedener Sanierungsinstrumente an anderer Stelle wird die Gutachterin noch konkreter:

> „Nach den Erfahrungen mit dem Saarland und vor allem mit Bremen ist dabei strikt darauf zu achten, dass die Hilfen für nichts anderes als Tilgung bzw. unterlassene Nettoneuverschuldung verwendet werden. Jeder Cent, der bei einem Haushaltsnotlagenland nicht unverzüglich zur Minderung der Staatsschuld eingesetzt wird, beeinträchtigt das Sanierungsziel, verhindert, dass die Haushaltsnotlage beendet wird.". [22]

Schließlich werden noch weitere Übeltäter identifiziert:

> „Denn bei beiden Haushaltsnotlagenländern sind auch den Kontrolleuren der Sanierung, dem Bund und den Ländern über den Finanzplanungsrat, Fehler unterlaufen, die nicht auf die Hilfe an sich zurückzuführen sind, sondern auf eine kaum nachvollziebare Nachlässigkeit gegenüber den Tilgungsverpflichtungen der beiden Länder, denen keine strengste Haushaltsdisziplin auferlegt wurde, sondern die Erlaubnis erteilt wurde, schon kurz nach den ersten Zahlungen einen Teil der Zinsersparnis für Infrastrukturinvestitionen auszugeben. Die Sanierungsmittel wurden zu einem erheblichen Teil nicht zur Schuldentilgung genutzt. Die gewährten Summen hätten aber ausgereicht, um beide Länder zu sanieren. Die Ziele wurden aber nicht erreicht – mit Zustimmung der gebenden Gebietskörperschaften."[23]

Die beiden wichtigsten Hypothesen dieses Frontalangriffs lauten demnach:

- Hypothese 1: Eine aktive Sanierung durch öffentliche Investitionen in die Wirtschaftskraft eines Landes erfüllt das Sanierungsziel nicht, weil sie ökonomisch teurer ist als die passive Sanierung über die reine Schuldentilgung. Sie verhindert, dass die Haushaltsnotlage beendet wird.
- Hypothese 2: Im System der deutschen Finanzverfassung ist eine aktive Sanierung unsinnig, weil die über die Stärkung der Wirtschaftskraft eventuell zu erzielenden Steuermehreinnahmen durch den Länderfinanzausgleich weitgehend abgeschöpft werden.

[21] Färber (2003), S. 94.
[22] Färber (2003), S. 104.
[23] Färber (2003), S. 106.

Die erste Hypothese stellt die aktive Sanierungspolitik, die den Notlagenländern in der Sanierungsvereinbarung von 1993 nahegelegt worden war und die Bremen von Anfang an in gezielter und transparenter Weise gewählt hat, fundamental in Frage. Zur Klarstellung soll dabei nur erwähnt werden, dass in dem Sanierungsprogramm die „Finanzierung von möglicherweise wirtschaftskrafterhöhenden Maßnahmen aus den Tilgungshilfen“ weder gestattet noch geplant war. Die Option für wirtschaftskraftfördernde investive Ausgaben bezog sich ausschließlich auf die Verwendung von Zinsersparnissen und ist auch von Bremen so genutzt worden.[24] Die grundlegende Kritik an der aktiven Sanierung zielt aber auch auf diesen Fall. Daher soll im nächsten Abschnitt auf die ökonomische Bedeutung öffentlicher Investitionen für die Sanierung näher eingegangen werden.

Die zweite Hypothese betrifft die Rückwirkungen einer gestärkten Wirtschaftskraft auf das „System der Finanzverfassung“. Allerdings wird nur ein kleiner Ausschnitt aus dem System aufgegriffen, nämlich die zu erwartenden, leider aber durch Mindereinahmen im Länderfinanzausgleich neutralisierten Steuermehreinnahmen. In diesem Zusammenhang fällt ein kleiner Seitenhieb auf die Steuerreformen des Bundes, weil sie die durch wirkungsvolle Investitionspolitik eines Notlagenlandes zu erwartenden Steuermehreinnahmen strukturell „aufzehren“. Für die derzeit vorherrschende Situation soll dieser Tatbestand nicht bestritten werden. Er wurde im vorigen Abschnitt kurz erwähnt. Wichtiger sind verschiedene Rückwirkungen gesteigerter regionaler Wirtschaftskraft auf das Finanzverteilungssystem in Deutschland. Diese sollen kurz erörtert werden.

### 5.2. Die Bedeutung öffentlicher Investitionen für die Haushaltssanierung

Die aktive Sanierung, d.h. der Einsatz öffentlicher Investitionen zur Stärkung der Wirtschaftskraft eines Notlagenlandes, ist in der Erkenntnis und Erfahrung begründet, dass extreme Haushaltsnotlagen meist nicht eine reine Verschuldungskrise darstellen, sondern dass sie aus einer engen Verbindung zwischen Finanz- und Strukturkrise hervorgehen. Die Ursachen der Haushaltskrise sind „struktureller (d.h. kurzfristig nicht behebbarer und von der Wirtschaftsstruktur des Landes abhängiger) Natur; sie schlagen sich in einem vergleichsweise niedrigen Bruttoinlandsprodukt und einer niedrigen Finanzkraft pro Kopf sowie in der Regel auch in überdurchschnittlich hohen Arbeitslosenquoten und Sozialhilfequoten nieder.“[25] Aus diesem Grunde hat der wissenschaftliche Beirat beim Bundesministerium der Finanzen vorgeschlagen, solche Krisen nicht nur über den horizontalen Länderfinanzausgleich zu lösen, sondern zusätzliche diskretionäre Maßnahmen zur Beseitigung der Krisenursachen zu ergreifen.[26]

Auch das Bundesverfassungsgericht hat den Zusammenhang zwischen „wirtschaftlicher Strukturschwäche und hierdurch mitverursachter übermäßiger Verschuldung“ erkannt[27] und aus diesem Grund nachdrücklich und im Einzelnen eine Kombination von Maßnahmen, die der Verstärkung der Wirtschaftskraft dienen, und solchen, die dem Schuldenabbau dienen, erörtert. Mit dem Hinweis auf die Gemeinschaftsaufgaben nach Art. 91a,b GG und auf die Finanzhilfen nach Art. 104a Abs.4 GG hat das Gericht

[24] Vgl. dazu die Übersicht in Anhang I.
[25] Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium der Finanzen (1992), S. 89.
[26] Ebenda, S. 90.
[27] Bundesverfassungsgericht (1993), S. 266.

ausdrücklich die Bedeutung öffentlicher Investitionen angesprochen und gerade in der Verpflichtung zur Aufstellung eines verbindlichen Sanierungsprogramms eine Möglichkeit gesehen, um auszuschließen, dass „vom Land ersparte Mittel nicht stabilisierungsbezogen verwendet werden."[28]

Der Sachverständigenrat hat bei der Bewertung des Verfassungsgerichtsurteils zur Haushaltsnotlage und der beschlossenen Sanierungsmaßnahmen mit Nachdruck darauf verwiesen, dass nicht nur staatswirtschaftliche Verschuldungsquoten zur Beurteilung der Notlage herangezogen werden dürfen. Vielmehr müssten die Ursachen der Krise analysiert werden und Maßnahmen getroffen werden, die die Krisenursachen beheben.[29] Bei der Überprüfung der ersten Sanierungsphase hat er seinerzeit die Investitionsausgaben beider Notlagenländer untersucht. Er hat bestätigt, dass Bremen mit seinem Investitionssonderprogramm (ISP) keine sogenannten Grundinvestitionen finanziert hat, also keine Investitionen, die nicht explizit der Stärkung der Wirtschafts- und Finanzkraft dienten. Die Grundinvestitionen waren vielmehr – wie im Durchschnitt der westlichen Flächenländer – zurückgegangen.[30] Die gesamten Investitionsausgaben hatten sich dennoch positiv entwickelt. Der Sachverständigenrat betonte in diesem Zusammenhang, dass sich Fortschritte bei der Sanierung der Haushalte durch Kürzung der konsumtiven Ausgaben erreichen lassen, „ohne dass Investitionsausgaben, die der Stärkung der Wirtschafts- und Finanzkraft dienen, zurückgeführt werden müssen."[31]

Das Land Bremen hat demnach nicht nur Sanierungsvereinbarungen eingehalten, sondern politische, ökonomische und verfassungsrechtliche Konzepte zu einer aktiven Sanierung seines Haushaltes positiv aufgegriffen und in Übereinstimmung damit gehandelt. Es ist nicht ersichtlich, wie die von Berlin bestellte Gutachterin ihre Ablehnung der aktiven Sanierung inhaltlich belegen will.

Der von ihr vorgebrachte ökonomische Hintergrund ist in einem etwas kryptischen Satz zusammengefasst, so dass über den möglichen Inhalt spekuliert werden muss. Die oben bereits zitierte Behauptung, ein Zeitverzug bei der Sanierung sei „keine zeitneutrale, d.h. mit einem aktuellen Marktzins zu bewertende Angelegenheit" sondern sei „infolge der im Problem angelegten Dynamik die Sanierung ungleich teurer", ist zunächst theoretischer Natur und enthält eine nicht weiter begründete (ebenso theoretische, aber eben negative) Unterstellung. Wer mit den Grundlagen der Investitionsrechnung vertraut ist, weiß, dass dem Barwert der Erträge aus einer Investition der Barwert des damit verbundenen Finanzierungsaufwandes gegenübergestellt werden muss, dass nicht nur der aktuelle, sondern auch der zu erwartende Zinssatz zu berücksichtigen ist und dass das Nettoergebniss mit alternativen Anlagemöglichkeiten verglichen werden muss. Unter einem „Zeitverzug bei der Sanierung" ist wohl die Tatsache zu verstehen, dass Zinsersparnisse nicht zur Schuldentilgung verwandt wurden, sondern dass zusätzliche Investitionen mit zinsbelasteten Krediten finanziert wurden. Die zitierte Behauptung unterstellt daher, dass die Zinslasten größer („ungleich teurer") sind als der Ertrag aus den öffentlichen Investitionen.

Es ist der von Berlin bestellten Gutachterin hoch anzurechnen, dass sie ihrem eigenen vernichtenden Urteil über die aktive Sanierung an einer anderen Stelle ihres Gutachtens, wenn es konkret um Berlin geht, widerspricht:

[28] Ebenda, S. 268.
[29] Vgl. Jahresgutachten 1993/94, Ziffer 297.
[30] Vgl. Jahresgutachten 1999/2000, S. 110f.
[31] Ebenda, S. 111.

> „Denn jenseits einer bestimmten Untergrenze und nach wenigen Jahren werden die Folgen eines weit unterdurchschnittlich alimentierten Investitionshaushaltes Folgen für den Zustand der regionalen und lokalen Infrastruktur haben. Diese kann nicht werterhalten werden, weist immer größere Mängel auf und wird z.T. wenigstens wegen sicherheitstechnischer Probleme geschlossen oder abgesperrt werden müssen. Dies hat Folgen für die Attraktivität von Berlin als Wirtschaftsstandort, die sich vor allem auch auf die Produktivität privater Investitionen durchschlagen: da die öffentliche Infrastruktur einen positiven Einfluss auf die private Faktorproduktivität ausübt, sind von ihrem Umfang, ihrer Qualität und ihrer Modernität auch die Wettbewerbsfähigkeit privater Unternehmen und ihre Gewinnerwartungen abhängig.“[32]

Dieser nahezu euphorischen Beschreibung der Notwendigkeit öffentlicher Investitionen, die für Bremen nicht weniger gilt als für Berlin, müssen jedoch einige statistische, theoretische und empirische Einschränkungen gegenübergestellt werden. Es besteht nämlich keine Garantie dafür, dass jede öffentliche Investition erfolgreich ist, noch ist es unbedingt immer sinnvoll, öffentliche Investitionen vorzunehmen, selbst wenn sie Erträge abwerfen:

- Der in § 10 Abs.3 Ziffer 2 Haushaltsgrundsätzegesetz abgegrenzte (Brutto-) Investitionsbegriff enthält neben den Sachinvestitionen auch problematische Bestandteile, wie z.B. die Vergabe von Darlehen und den Erwerb von Beteiligungen. So verzeichnete beispielsweise Berlin in 2001 einen sprunghaften Anstieg seiner Investitionsausgaben, weil im Zuge der Krise der Bankgesellschaft Berlin eine Kapitalzuführung in Höhe von knapp 1,8 Mrd. Euro notwendig geworden war.

- Nicht jedes einzelne Investitionsprojekt gelingt. So sind z.B. Bremens infrastrukturelle Vorleistungen für den überwiegend privat finanzierten Space Park in die Kritik geraten, weil das Projekt den angestrebten Erfolg bisher nicht erreicht hat.[33] Auch auf regionalem oder nationalem Niveau ist nicht garantiert, dass öffentliche Investitionen in jedem Fall eine hohe Produktivität aufweisen. Empirische Untersuchungen kommen zu dem Ergebnis, dass öffentliche Investitionen zwar kostensenkend bzw. produktivitätsfördernd sind, dass diese Wirkungen aber häufig geringer sind als vermutet.[34]

- Die Tatsache, dass öffentliche Investitionen die Produktivität der Wirtschaft fördern ist weder theoretisch noch empirisch ein hinreichender Grund, die Ausgaben für öffentliche Investitionen auszudehnen. Auch das selbst von einigen Ökonomen gelegentlich vorgebrachte Argument, gegen die Finanzierung öffentlicher Investitionen durch Staatsverschuldung sei nichts einzuwenden, solange es sich nur um rentable Investitionen handle, ist falsch. Jeder Ressourceneinsatz erfordert den Vergleich mit Alternativen. Ökonomisch ist daher der Einsatz öffentlicher

[32] Färber (2003), S. 109.
[33] Vgl. Der Senator für Wirtschaft und Häfen (2004).
[34] Vgl. Kitterer/Schlag (1995); Pfähler/Hofmann/Bönte (1996/97).

Investitionen optimal, wenn sie die gleiche Produktivität erreichen wie private Investitionen.[35] Jüngste empirische Analysen kommen allerdings zu dem Schluss, dass dies nicht der Fall ist. In einer Studie zu den Einflussfaktoren des wirtschaftlichen Wachstums in Industrieländern weist der Sachverständigenrat darauf hin, dass von staatlichen Investitionen zwar ein signifikanter Produktivitätseffekt ausgeht, der jedoch beträchtlich unter demjenigen der privaten Unternehmensinvestitionen liegt.[36] Eine empirische Untersuchung deutscher Großstädte, in der leider der Stadtstaat Bremen nicht enthalten ist, ermittelt eine Rendite der öffentlichen Infrastruktur von 16 Prozent, während private Investitionen eine Rendite von 33 Prozent erwirtschaften.[37]

Aus den Einzelbeispielen, den grundsätzlichen Überlegungen und den empirischen Untersuchungen zu den Wirkungen öffentlicher Investitionen, darf nicht geschlossen werden, dass sie überflüssig sind. Staatliche Ausgaben für die öffentliche Infrastruktur wirken sich positiv auf den gesamtwirtschaftlichen Kapitalstock und das Produktionspotenzial aus. Öffentliche und private Investitionen sind außerdem teilweise komplementäre Produktionsfaktoren.[38] Staatliche Investitionsausgaben können die Produktivität privater Investitionen stärken. Regionalökonomisch sollten daher öffentliche Investitionen mit Priorität versehen werden, die private Investitionen mit ihrer höheren Produktivität induzieren.

Insgesamt bedarf es gerade im Falle einer Haushaltssanierung sowohl einer sorgfältigen Auswahl einzelner Investitionsprojekte als auch eines ausgewogenen Verhältnisses zwischen öffentlichen und privaten beschäftigungswirksamen Investitionen. Bremen hat mit seinem Investitionssonderprogramm (ISP) von Anfang an eine gezielte Schwerpunktbildung öffentlicher Investitionen vorgenommen, und zwar unter der Perspektive, dass „der Bezug zur Wirtschafts- und Finanzkraft bei Projekten nur dann gegeben ist, wenn zu den öffentlichen (Primär-)Investitionen private Folge-Investitionen hinzutreten."[39] Die Durchführung der Programme wurde laufend quantitativ und qualitativ evaluiert, und zwar sowohl projektbegleitend als auch ex post.[40] In der zusammenfassenden Bewertung der Wirkungen des ISP wird festgestellt, dass:

- „eine Verbesserung der regionalen Produktionsbedingungen durch Ausweisung z.T. qualitativ hochwertiger Gewerbeflächen sowie der Entwicklung der Forschungs- und Entwicklungslandschaft,
- die Initiierung privater Investitionen in allen Wirtschaftsbereichen,
- die Sicherung und Schaffung von Dauerarbeitsplätzen durch Maßnahmen des ISP – unter Beachtung der genannten Einschränkungen,

bereits erreicht wurden und zukünftig weitere nachhaltige Effekte erwartet werden dürfen. ... Der Auftraggeber hat mit der Beauftragung dieses

[35] Zum theoretischen Nachweis im Rahmen eines dynamischen Generationenmodells vgl. Fehr/Gottfried (1993).
[36] Jahresgutachten 2002/03, Ziffer 606.
[37] Vgl. Kemmerling/Stephan (2001), S. 16.
[38] Diese Komplementarität ist für Deutschland z.B. nachgewiesen bei Kitterer/Schlag (1995), S. 473. Allerdings muss dabei auch berücksichtigt werden, dass das Verhältnis zwischen öffentlichen Investitionen und dem Faktor Arbeit substitutiv ist.
[39] Haller (2000), S. 2.
[40] Vgl. dazu die im Prognos-Gutachten eingearbeitete Darstellung der Evaluierungsschritte sowie der beteiligten wissenschaftlichen und sonstigen Einrichtungen, Prognos (2002a), S. 3-6.

> Evaluierungsgutachtens freiwillig zu hoher Transparenz bei der Umsetzung des ISP beigetragen. Das Vorgehen ist für national finanzierte Struktur- und Regionalförderprogramme beispielhaft."[41]

Eine weitere Bewertung dieser Evaluierungsergebnisse ist in den vorliegenden Gutachten weder beabsichtigt noch möglich. Die in Abschnitt 3.2. näher erörterten Indizien – die Entwicklung der Einwohnerzahl, der Erwerbstätigkeit, der Wirtschaftskraft und der Produktivität – sprechen jedoch dafür, dass der in Bremen gewählte Form der aktiven Sanierung wirtschaftlich erfolgreich war.

Zu berücksichtigen ist bei der Gesamtbeurteilung auch, dass Bremen nicht ohne Weiteres mit einem Flächenland verglichen werden kann. Theoretische Überlegungen und empirische Ergebnisse bestätigen, dass Städte und agglomerierte Regionen für die gesamtwirtschaftliche Entwicklung eine besondere Bedeutung haben. Ballungszentren haben in der Regel nicht nur selbst eine hohe Wirtschaftskraft, sondern strahlen auch auf das Umland und die gesamte Volkswirtschaft aus. Aus diesem Grund wird immer häufiger empfohlen, die Wirtschaftsförderung stärker auf Wachstumspole zu konzentrieren.[42] Eine Vernachlässigung der Investitionen würde Bremen unter den vergleichbaren Wirtschaftszentren konkurrenzunfähig machen und auch das Umland schwächen.

### 5.3. Rückwirkungen auf den Finanzausgleich

Der wirtschaftliche Erfolg einer aktiven Sanierung ist für jede Regierung, die sich in einer Haushaltskrise befindet, durchaus ein Selbstzweck, weil nur eine gesunde Wirtschaftsstruktur den Einwohnern eines Landes auf Dauer Einkommen und Beschäftigung sichern kann. Die Sanierungshilfen des Bundes sind aber auch mit dem klaren Ziel eingesetzt worden, dass von einer gestärkten Wirtschaftskraft eines Notlagenlandes positive Impulse für seine Finanzkraft ausgehen, und zwar in der Weise, dass die Notlage beseitigt und die helfende Solidargemeinschaft entlastet wird.

Nach der oben bereits zitierten Auffassung der zur Beurteilung der Berliner Haushaltsnotlage bestellten Gutachterin ist „vor allem" eine direkte oder indirekte Finanzierung von wirtschaftskrafterhöhenden Maßnahmen aus Sanierungshilfen „in der deutschen Finanzverfassung unsinnig", weil „ein Großteil der Steuermehreinnahmen ... durch Mindereinnahmen im Länderfinanzausgleich neutralisiert" wird.

Diese Behauptung enthält einen sprachlichen Kurzschluss, weist aber ansonsten auf einen vordergründig richtigen Sachverhalt hin, der allerdings falsch instrumentalisiert wird. Der Länderfinanzausgleich ist keineswegs mit der deutschen Finanzverfassung gleichzusetzen, sondern nur ein Teil davon. Selbst wenn man die Aufgaben- und Ausgabenverteilung sowie die Mischfinanzierung beiseite lässt und sich nur auf die Einnahmenverteilung konzentriert, sind vier Stufen zu beachten: (1) der primäre vertikale Finanzausgleich, d.h. die Verteilung der Steuererträge auf den Bund und die Ländergesamtheit; (2) der primäre horizontale Finanzausgleich, d.h. die Verteilung der den Ländern zugewiesenen Steuern auf die einzelnen Bundesländer; (3) der sekundäre

[41] Ebenda, S. 140.

[42] Diese Diskussion ist insbesondere im Zusammenhang mit der Entwicklung der neuen Länder geführt worden. Vgl. Lammers (2001), S. 131, Jahresgutachten 1999/2000, Ziffern 148-149, und Ostdeutschland-Bericht (1999), S. 443f.

horizontale Finanzausgleich, d.h. die *Um*verteilung von Steuererträgen zwischen den Bundesländern, die als Länderfinanzausgleich bezeichnet wird und (4) der sekundäre vertikale Finanzausgleich, d.h. die *Um*verteilung von ursprünglich dem Bund zugewiesenen Steuererträgen auf die Ländergesamtheit bzw. auf einzelne Bundesländer (z.B. Bundesergänzungszuweisungen).

Die Stärkung der Wirtschaftskraft eines Landes hat auf jeder dieser Stufen Auswirkungen, die zu beachten sind, nicht nur auf der dritten Stufe (Länderfinanzausgleich). Man kann durchaus dem Argument folgen, dass ein Großteil der Steuermehreinnahmen durch Mindereinnahmen im horizontalen Länderfinanzausgleich neutralisiert wird. Dies rührt aus dem von wissenschaftlicher Seite oft kritisierten hohen Ausgleichsniveau, das keine besonderen Anreize zur Pflege der eigenen Steuerquellen enthält. Es ist aber dennoch für die Solidargemeinschaft, die Sanierungshilfen zur Verfügung stellt, keineswegs unsinnig, auf Maßnahmen zu drängen, die mit der Wirtschaftskraft auch die Finanzkraft des Notlagenlandes stärken, gerade weil und insoweit sie von den Steuermehreinnahmen profitiert. Je weniger ein Land durch die Stärkung seiner Finanzkraft vom Länderfinanzausgleich abhängig wird, desto besser ist dies für die Zahlerländer und im Übrigen – soweit das durchschnittliche Steueraufkommen steigt – auch für die Empfängerländer. Außerdem kann man sich angesichts mancher politischer und öffentlicher Diskussionen durchaus vorstellen, dass ein Notlagenland die geringere Abhängigkeit vom Länderfinanzausgleich anstrebt, auch wenn sich seine Einnahmensituation dadurch insgesamt nicht sehr verbessert.

Darüber hinaus entstehen aber auch durch die Stärkung der Finanzkraft auf den anderen Stufen der Einnahmenverteilung beträchtliche positive Rückwirkungen. Die weitaus ertragreichsten Steuern des deutschen Steuersystems sind die Lohnsteuer (2003: 133,1 Mrd. Euro) und die Umsatzsteuer (2003: 137,0 Mrd. Euro[43]). Beide zusammen ergaben im Jahr 2003 rund 61 Prozent des gesamten Steueraufkommens. Von der Lohnsteuer stehen dem Bund 42,5 Prozent, den Ländern (einschließlich Gemeinden) 57,5 Prozent zu. Vom gesamten Umsatzsteueraufkommen erhält der Bund (nach einem Vorabzug von 5,63 Prozent für den Bund und von 2,2 Prozent für die Gemeinden) 50,5 Prozent, während die Länder 49,5 Prozent des Umsatzsteueraufkommens erhalten.

Durch diese primäre vertikale Steuerverteilung (erste Stufe der Einnahmenverteilung) profitiert der Bund in hohem Maße von dem steigenden Aufkommen der Lohnsteuer und der Umsatzsteuer, das in Bremen entsteht, in besonderer Weise dann, wenn die überdurchschnittliche Wirtschaftsentwicklung ein überdurchschnittliches örtliches Steueraufkommen erzeugt.[44] Auf der zweiten Stufe, bei der Verteilung der den Ländern zugewiesenen Steuern auf die einzelnen Bundesländer, wird auch die Ländergemeinschaft an dem zusätzlichen Steueraufkommen beteiligt. Steigende Lohnsteuern kommen wegen des hohen Pendlersaldos insbesondere dem Umland (Niedersachsen) zugute. Höhere Umsatzsteuern fließen, soweit zusätzliches Aufkommen nach Einwohnern verteilt wird, allen Ländern zu. Durch den sogenannten Umsatzsteuervorwegausgleich (maximal 25 Prozent des den Ländern zustehenden Umsatzsteueraufkommens) werden finanzsschwache Länder besonders begünstigt. Die horizontale Steuerverteilung auf der zweiten Stufe hat weitere Wirkungen auf der

[43] Vgl. Finanzbericht 2005, S. 284.

[44] Das gleiche Argument gilt natürlich auch für Steuern, die dem Bund ohnehin alleine zustehen, wie z.B. die aufkommenstarken Steuern vom Einkommen (Solidaritätszuschlag) und Verbrauch (Mineralölsteuer, Tabaksteuer). Jede Beteiligung an dem örtlichen Steueraufkommen erleichtert dem Bund die Finanzierung der Sanierungs-Bundesergänzungszuweisungen für Bremen.

dritten und vierten Stufe, weil, wie oben beschrieben wurde, die Verbesserung der Finanzkraft zu geringeren Ausgleichszahlungen an Bremen führt, und weil der Bund geringere Fehlbetragsergänzungszuweisungen an finanzschwache Länder abführen muss.

Wie in Abschnitt 3.3. bereits dargelegt wurde, ist Bremen bei der Steuerverteilung besonders benachteiligt. Zwar wird bei jedem finanzschwachen Land ein Zuwachs an Steuereinnahmen durch geringere Zuweisungen aus dem Länderfinanzausgleich zu einem großen Teil neutralisiert. Gegenüber einem Flächenland hat aber der Stadtstaat Bremen den zusätzlichen Nachteil, dass seine Finanzkraft trotz einer Verbesserung seiner Wirtschaftskraft nicht in vergleichbarem Maße steigt (vgl. Abb. 8 und 9), weil bei zunehmender Umlandwanderung ein nicht unbedeutender Teil seines Steueraufkommens wegen der Zerlegungs- und Verteilungsvorschriften für die Lohn- und die Umsatzsteuer von vornherein abgeschöpft wird. Dem Stadtstaat ist es dadurch nicht oder jedenfalls sehr viel schwerer möglich, sich vom Länderfinanzausgleich unabhängig zu machen. Hier könnte die zynische Einstellung, dass jede Anstrengung, die das Land unternimmt, um seine Wirtschafts- und Finanzkraft zu stärken, „unsinnig“ sei, als besonders zutreffend angesehen werden. Damit verkennt man aber gerade in diesem Fall die grobe Fehleinschätzung gegenüber den positiven Rückwirkungen relativ steigender Wirtschafts- und Finanzkraft auf den Bund und die Länder. Alles, was dem Stadtstaat Bremen trotz steigender Wirtschaftskraft an dem örtlich entstandenen Steueraufkommen entgeht, kommt anderen zugute. Das entgangene Steueraufkommen Bremens verpflichtet wiederum die Ländergemeinschaft zu größeren Ausgleichsleistungen. Aber das liegt nicht an Bremen, sondern an der Perversität des Systems.

### 5.4. Nachhaltige Sanierungsstrategie

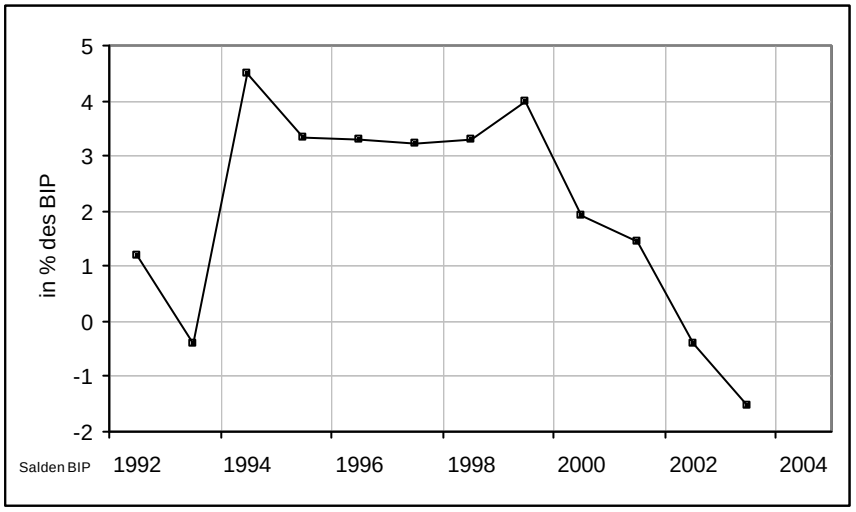
Obwohl Bremen die Sanierungsauflagen erfüllt hat und obwohl man davon ausgehen kann, dass die Investitionsstrategie Bremens eine wichtige Voraussetzung für die erfolgreiche wirtschaftliche Entwicklung war, ist das Sanierungsergebnis nicht voll befriedigend. Das liegt nicht alleine daran, dass das absolute Schuldenniveau trotz der Sanierungshilfen nur wenig gesunken ist. Dieses kann nicht Maßstab für die Finanzsituation eines Landes sein. Seit den theoretischen Untersuchungen von Domar (1944) hat die Wirtschaftswissenschaft die Verschuldung stets in Relation zur Wirtschaftskraft gesehen, weil aus hr grundsätzlich jene Finanzkraft abgeleitet wird, mit deren Hilfe Schuldenlasten erst tragbar werden.

Aber auch gemessen an der Wirtschaftskraft Bremens sind die Schuldenlasten beträchtlich. Es wurde in Abschnitt 3.4. gezeigt, dass die Schuldenquote Bremens, der Anteil des Schuldenstandes am Bruttoinlandsprodukt, 1999 immer noch doppelt so hoch war wie im Durchschnitt der alten Flächenländer und dass sie seither weiter angestiegen ist (vgl. Abb.10). Nur zum Teil lässt sich die ungenügende Schuldentilgung dadurch erklären, dass Bremen als Stadtstaat gezwungen ist, die seiner Wirtschaftskraft entsprechenden Steuermittel in nicht unbeträchtlichem Umfang an das Umland abzugeben. Außerdem muss man zugestehen, dass der Anstieg der Schuldenquote in den letzten drei Jahren auch durch das unglückliche Zusammentreffen der Steuerausfälle aufgrund der Steuerreform mit einer sehr schwachen Konjunkturentwicklung verursacht worden ist.

Eine Lehre, die man aus dieser Entwicklung ziehen kann, ist die, dass Sanierungsprogramme entschiedenere Konsolidierungsschritte auf der Ausgabenseite enthalten müssen. Es reicht nicht aus, ein Land in einer extremen Haushaltsnotlage an die vom Finanzplanungsrat empfohlenen allgemeinen Ausgabenlinien zu binden, insbesondere wenn das Ausgabenniveau des Notlagenlandes (je Einwohner oder als Anteil am Bruttoinlandsprodukt) im Vergleich zu anderen Flächenländern oder Stadtstaaten überhöht ist. Das Sanierungprogramm darf sich außerdem nicht nur an der erwarteten „normalen" Entwicklung ausrichten, sondern muss auch Alternativrechnungen und Maßnahmen für ungünstigere Fälle enthalten.

Mittel- und langfristig nachhaltig kann nur eine Haushaltspolitik sein, die darauf bedacht ist, ausreichende Primärüberschüsse zu bilden, um die Schuldenquote zu stabilisieren, und auf jeden Fall Primär*defizite* zu vermeiden.[45]

**Abb. 11: Primärüberschussquote Bremen**




Wie Abb. 11 zeigt, hat Bremen jedoch seine Primärüberschussquote (den Anteil seiner Primärüberschüsse am Bruttoinlandprodukt) im Jahr 2000 drastisch reduziert und in den letzten beiden Jahren sogar Primärdefizite gebildet. Auf diese Weise ist eine nachhaltige Sanierung des Bremer Haushaltes auf keinen Fall möglich.

Es wäre ein grober Fehler, aus der Entwicklung in Bremen den Schluss zu ziehen, dass öffentliche Investitionen zu begrenzen sind. Sie sind bedauerlicherweise ohnehin das erste Mittel der Wahl, wenn es um Haushaltskonsolidierung geht. Unter der Maßgabe einer streng restriktiven Ausgabenlinie sollten gerade Notlagenländer dazu angehalten werden, ihre Haushaltsstruktur zugunsten investiver Ausgaben zu verändern. Nur unter dieser Voraussetzung ist es möglich, die der Finanzkrise zugrundeliegenden Strukturprobleme mittel- und langfristig zu lösen. Da Zweifel an dem Erfolg bestimmter Investitionsprojekte sowohl grundsätzlich möglich sind als auch aus der Erfahrung genährt werden, sollten Auswahl und Durchführung von Investitionsprogrammen einer

[45] Vgl. dazu Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium der Finanzen (2001), S. 11-15, und Kitterer (2002).

strengen Kontrolle unterliegen, an der auch der Bund zu beteiligen ist. Die Verfassung lässt ein solches Vorgehen ohne weiteres zu, beispielsweise durch die Anwendung des Art. 104a Abs.4 GG.

Materiell entspricht die Verbindung einer restriktiven Ausgabenlinie mit einer aktiven Sanierung dem Konzept einer quantitativen *und* qualitativen Konsolidierung der Staatshaushalte, mit dessen Hilfe die notwendigen Wachstumsspielräume für eine dauerhafte Stärkung der Wirtschafts- und Finanzkraft geschaffen werden sollen. Die quantitative Konsolidierung erfordert eine generelle Senkung der staatlichen Einnahmen- und Ausgabenquoten, die qualitative Konsolidierung dagegen eine Verbesserung der Haushaltsstruktur. Der Sachverständigenrat vertritt dieses Konzept seit Langem[46] und hat dabei auch den Zusammenhang zwischen Verschuldung und Investitionsausgaben präzisiert: „Die jährliche Neuverschuldung der Gebietskörperschaften (einschließlich der Nebenhaushalte ohne ERP-Sondervermögen) sollte die Höhe der tatsächlichen Nettoausgaben für Bauinvestitionen nicht überschreiten (Primärkriterium). Diese Obergrenze ist allerdings nur solange maßgeblich, wie die entsprechende Kreditaufnahme die Schuldenstandsquote nicht erhöht (Sekundärkriterium)."[47] Eine Zunahme des Anteils der Schulden am Bruttoinlandsprodukt sollte also auf keinen Fall zulässig sein. Wenn dieses Ergebnis droht, sollte im Interesse eines ausgewogenen Verhältnisses zwischen der privaten und der öffentlichen Inanspruchnahme der volkswirtschaftlichen Ressourcen einer Begrenzung der öffentlichen Ausgaben der Vorzug gegeben werden.

Eine möglicherweise schmerzhafte Konsequenz einer gleichzeitigen quantitativen und qualitativen Konsolidierung kann darin liegen, dass der Anteil der konsumtiven Ausgaben stark reduziert werden muss. In Abschnitt 2 war bereits dargelegt worden, dass Bremen den Anteil seiner konsumtiven Ausgaben in den vergangenen zehn Jahren (1994 bis 2003) von 88 auf 81 % seiner bereinigten Ausgaben reduziert hat, um die investiven Ausgaben entsprechend zu erhöhen. Mit dieser stringenten Konsolidierungsstrategie hat das Land den konsumtiven Anteil seiner Ausgaben deutlich unter das Niveau von Hamburg und auch leicht unter das Niveau des Länderdurchschnitts gedrückt.

Dennoch ist das Niveau seiner Gesamtausgaben immer noch relativ hoch, so dass auch das *absolute* Niveau der konsumtiven Ausgaben trotz des angepassten *Anteils* an den Gesamtausgaben vergleichsweise hoch ist. Im Jahr 2003 betrugen die konsumtiven Primärausgaben (d.h. die konsumtiven Ausgaben ohne Zinszahlungen) im Länderdurchschnitt 3.270 Euro je Einwohner. In Bremen wurden dagegen im gleichen Jahr 4.480 Euro je Einwohner, d.h. 37 Prozent mehr als im Länderdurchschnitt, ausgegeben. Es besteht also in diesem Bereich noch ein gewisses Konsolidierungspotenzial.

Bei der qualitativen Konsolidierung muss allerdings mit Umsicht vorgegangen werden. Ebenso wie der Begriff und die Abgrenzung der öffentlichen Investitionen umstritten sind, lassen sich Argumente dafür finden, dass nicht alle konsumtiven Ausgaben Verschwendung bedeuten und die Wirtschaftskraft schwächen. Auch das Bundesministerium der Finanzen und die Europäische Kommission vertreten die Auffassung, dass in bestimmten funktionalen Bereichen der öffentlichen Haushalte

[46] Zuletzt im Jahresgutachten 2002/03, Ziffern 383-385, sowie ausführlich im Jahresgutachten 2003/04, viertes Kapitel.
[47] Jahresgutachten 1994/95, Ziffer 183.

konsumtive Ausgaben wachstums- und nachhaltigkeitswirksam sein können.[48] Die Ergebnisse theoretischer und empirischer Untersuchungen rechtfertigen aber nicht eine generelle Ausdehnung der öffentlichen Ausgaben, sondern erfordern vielmehr eine sorgfältige Überprüfung der qualitativen Struktur der öffentlichen Haushalte.

## 6. Ergebnis

Von 1994 bis 2003 hat Bremen Sonder-Bundesergänzungszuweisungen zur Sanierung seines Haushaltes in Höhe von 8,2 Mrd. Euro erhalten. Damit hätte das Land rein rechnerisch fast seinen gesamten Schuldenstand von 1993 (9 Mrd. Euro) tilgen können. Statt dessen ist die Verschuldung um weitere 1,8 Mrd. Euro gestiegen. Das Saarland hat im gleichen Zeitraum insgesamt 6,4 Mrd. Euro an Sonder-Bundesergänzungszuweisungen erhalten, womit es rein rechnerisch 70 Prozent seines Schuldenstandes von 1993 (9,2 Mrd. Euro) hätte tilgen können. Statt dessen sind die Schulden nur um 1,2 Mrd. gesunken.

Die Sanierungshilfen waren an die Bedingungen geknüpft, dass sie vollständig zur Schuldentilgung eingesetzt werden und dass bestimmte, vom Finanzplanungsrat empfohlene Ausgabenlinien eingehalten werden. Zinsersparnisse durften im ersten Sanierungszeitraum entweder für wirtschaftskraftfördernde Investitionen oder zum weiteren Schuldenabbau verwendet werden. Im zweiten Sanierungszeitraum sollten die Zuwächse für konsumtive Ausgaben um mindestens einen halben Prozentpunkt unterhalb der Empfehlungen des Finanzplanungsrates für den allgemeinen Ausgabenzuwachs liegen. Die durch die Sanierungshilfen gewonnenen Finanzierungsspielräume (Zinsersparnisse) sollten voll zur weiteren Begrenzung der Verschuldung verwendet werden.

Bremen hat die Sanierungsauflagen erfüllt und von vornherein den Weg der *aktiven Sanierung* beschritten. Es wurde ein „Investitionssonderprogramm (ISP)“ mit einem Volumen von 4,8 Mrd. DM (2,45 Mrd. Euro) für den Zeitraum 1994 bis 2004 aufgelegt. Dabei wurde sichergestellt, dass das Sonderprogramm nur Investitionsausgaben enthielt, die einen nachhaltigen wirtschafts- und finanzkraftstärkenden Charakter aufweisen. Die aktive Sanierungsstrategie wurde zu Lasten der konsumtiven Ausgaben im Bremer Haushalt durchgesetzt. Der Anteil der konsumtiven Ausgaben sank in dem angegebenen Zeitraum von 88 auf 81 Prozent, so dass der Anteil der investiven Ausgaben von 12 auf 19 Prozent steigen konnte.

Die Wirtschaftsentwicklung Bremens hat sich gerade in den letzten Jahren positiv von der schwachen gesamtwirtschaftlichen Entwicklung abgehoben. Der Einwohnerschwund ist zum Stillstand gekommen und hat sich in einen Zuwachs umgekehrt. Die Steigerung der Erwerbstätigkeit, des Einkommens und der Produktivität war in Bremen überdurchschnittlich. In der ersten Sanierungsphase der neunziger Jahre (1994 bis 1999) sank der Anteil der Schulden am Bruttoinlandsprodukt um fast zehn Prozentpunkte von 48,1 auf 38,7 Prozent. Diese Sanierungsleistung ist insofern hoch zu bewerten, als sich Bremen im Gegensatz zu den Flächenländern nicht auf den normalerweise engen Zusammenhang zwischen wirtschaftlicher Entwicklung und

[48] Vgl. Finanzbericht 2005, S. 51; European Commission (2004), Part IV. Zur theoretischen und empirischen Fundierung wachstums- und nachhaltigkeitswirksamer Ausgaben hat das Bundesministerium der Finanzen dem Finanzwissenschaftlichen Forschungsinstitut, Köln, einen Forschungsauftrag erteilt. Vgl. dazu Thöne (2004).

Steueraufkommen verlassen konnte. Vielmehr musste Bremen in den neunziger Jahren wegen der starken Stadt-Umland-Wanderungen zugleich auch eine Abwanderung seiner Steuerkraft (Lohnsteuer und Umsatzsteuer) hinnehmen.

Die Investitionsstrategie Bremens ist kritisiert worden, weil eine aktive Sanierung über öffentliche Investitionen teurer sei als eine passive Sanierung über die reine Schuldentilgung, und weil Steuermehreinnahmen, die durch eine Stärkung der Wirtschaftskraft erzielt werden, durch den Länderfinanzausgleich abgeschöpft würden.

Die aktive Sanierung, d.h. der Einsatz öffentlicher Investitionen zur Stärkung der Wirtschaftskraft eines Notlagenlandes, ist in der Erkenntnis und Erfahrung begründet, dass extreme Haushaltsnotlagen meist aus einer engen Verbindung zwischen Finanz- und Strukturkrise hervorgehen. Aus diesem Grund ist in den Sanierungsvereinbarungen und von wissenschaftlicher Seite (Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium der Finanzen, Sachverständigenrat) darauf gedrängt worden, dass die Notlagenländer auch Maßnahmen zur Beseitigung ihrer Strukturprobleme ergreifen. Auch das Verfassungsgericht hat die Bedeutung öffentlicher Investitionen zur Beseitigung von Haushaltsnotlagen ausdrücklich angesprochen.

Das Land Bremen hat demnach nicht nur Sanierungsvereinbarungen eingehalten, sondern politische, ökonomische und verfassungsrechtliche Konzepte zu einer aktiven Sanierung seines Haushaltes positiv aufgegriffen und in Übereinstimmung damit gehandelt. Das bedeutet keineswegs, dass jede Investition in Bremen gerechtfertigt ist. Gerade im Falle einer Haushaltssanierung bedarf es einer besonders sorgfältigen Auswahl einzelner Investitionsprojekte. Zudem muss auf ein ausgewogenes Verhältnis von öffentlichen und privaten Investitionen geachtet werden. Es sollten mit Vorrang öffentliche Investitionen realisiert werden, die private Investitionen nach sich ziehen.

Die vorliegenden Indizien – die überdurchschnittliche Entwicklung der Einwohnerzahl, der Erwerbstätigkeit, der Wirtschaftskraft und der Produktivität – sprechen dafür, dass die in Bremen gewählte Form der aktiven Sanierung wirtschaftlich erfolgreich war. Dies wird auch durch Evaluationen bestätigt, die durch mehrere wissenschaftliche Institutionen sowohl projektbegleitend als auch ex post durchgeführt wurden. Prinzipiell wird die Bedeutung der aktiven Sanierung auch durch theoretische Überlegungen und empirische Untersuchungen bestätigt, die zu dem Ergebnis kommen, dass Wachstumszentren sowohl für das Umland als auch für die gesamtwirtschaftliche Entwicklung eine besondere Bedeutung haben. Eine Vernachlässigung der Investitionen würde Bremen unter den vergleichbaren Wirtschaftszentren konkurrenzunfähig machen.

Die Behauptung, eine aktive Sanierung sei unsinnig, weil Steuermehreinnahmen, die aus wirtschaftskrafterhöhenden Maßnahmen resultieren, durch den Länderfinanzausgleich neutralisiert werden, ist ein polemischer Missgriff. Positiv gewendet wird die Solidargemeinschaft im Länderfinanzausgleich entlastet, wenn es einem Land gelingt, durch gezielte Strukturpolitik Steuermehreinnahmen zu erzielen, auch wenn das Land selbst nur wenig davon profitiert. Zudem übersieht die Behauptung die positiven Wirkungen einer Stärkung regionaler Finanzkraft auf den übrigen drei Stufen des Finanzausgleichs: Bei der primären *vertikalen* Steuerverteilung profitiert der Bund insbesondere von dem örtlichen Aufkommen aus den Gemeinschaftsteuern. Bei der primären *horizontalen* Steuerverteilung profitiert das Umland durch die steigenden Lohn- und Umsatzsteuern sowie die Länder allgemein vom steigenden örtlichen Umsatzsteueraufkommen, insbesondere die finanzschwachen Länder im

Zusammenhang mit dem Umsatzsteuervorwegausgleich. Auf der dem Länderfinanzausgleich nachgelagerten Stufe wird der Bund wiederum bei den Fehlbetrags-Bundesergänzungszuweisungen entlastet, wenn das wegen der regional stärkeren Finanzkraft an die übrigen Länder fließende Steuermehraufkommen dort zu geringeren Fehlbeträgen führt.

Allerdings ist Bremen durch die wirtschaftskraftfernen Zerlegungs- und Verteilungsvorschriften für die Lohnsteuer und die Umsatzsteuer besonders betroffen. Alles, was dem Stadtstaat Bremen trotz steigender Wirtschaftskraft an dem örtlich entstandenen Steueraufkommen entgeht, kommt anderen zugute. Das entgangene Steueraufkommen Bremens verpflichtet wiederum die Ländergemeinschaft zu größeren Ausgleichsleistungen. Aber das liegt nicht an Bremen, sondern an der Perversität des Systems.

Die Sanierungsbemühungen Bremens haben nicht dazu geführt, dass eine endgültig stabile Haushaltslage erreicht wurde. Mittel- und langfristig nachhaltig kann nur eine Haushaltspolitik sein, die darauf bedacht ist, ausreichende Primärüberschüsse zu bilden, um die Schuldenquote zu stabilisieren, und auf jeden Fall Primärdefizite zu vermeiden. Bremen hat jedoch seine Primärüberschussquote (den Anteil seiner Primärüberschüsse am Bruttoinlandprodukt) im Jahr 2000 drastisch reduziert und in den letzten beiden Jahren sogar Primärdefizite gebildet. Die Schuldenquote ist seit 1999 wieder angestiegen. Obwohl auch exogene Faktoren an dieser Entwicklung beteiligt waren (die mehrstufige Steuerreform 2000 sowie die anhaltende wirtschaftliche Stagnation) sind die Konsolidierungsanstrengungen, insbesondere in der zweiten Sanierungsphase nicht befriedigend verlaufen.

Dem Land Bremen wird es nicht erspart bleiben, weitere Konsolidierungsspielräume zu nutzen. Zwar ist die deutliche Rückführung des Anteils der konsumtiven Ausgaben ein beachtlicher und auch für andere Länder vorbildlicher Erfolg der Sanierungspolitik. Dennoch ist das Niveau seiner Gesamtausgaben, auch das Niveau seiner konsumtiven Primärausgaben (konsumtive Ausgaben ohne Zinszahlungen) je Einwohner im Vergleich zum Länderdurchschnitt immer noch relativ hoch. Es besteht also noch ein gewisses Konsolidierungspotenzial.

Es reicht nicht aus, ein Land in einer extremen Haushaltsnotlage an die vom Finanzplanungsrat empfohlenen allgemeinen Ausgabenlinien zu binden, insbesondere wenn das Ausgabenniveau des Notlagenlandes (je Einwohner oder als Anteil am Bruttoinlandsprodukt) im Vergleich zu anderen Flächenländern oder Stadtstaaten überhöht ist. Eine quantitative Konsolidierung, d.h. eine deutliche Rückführung der Ausgabenquote, ist unbedingt anzustreben. Sie darf allerdings nicht zu Lasten einer qualitativen Konsolidierung gehen. Unter der Maßgabe einer streng restriktiven Ausgabenlinie sollten gerade Notlagenländer dazu angehalten werden, ihre Haushaltsstruktur zugunsten investiver Ausgaben zu verändern. Nur unter dieser Voraussetzung ist es möglich, die der Finanzkrise zugrundeliegenden Strukturprobleme mittel- und langfristig zu lösen. An der Auswahl der Investitionsprojekte sollte sich auch der Bund beteiligen, beispielsweise im Rahmen des Art. 104a Abs.4 GG.

## Anhang I: Bremen, Investitionssonderprogramm 1994 bis 2004

| **Investitionssonderprogramm 1994 bis 2004** | | Der Senator für Finanzen | | |
|---|---|---|---|---|
| Ableitung des ISP-Finanzrahmens | in Mio € | Referat 20 | ISP | 28.09.2004 |

| **Ableitung** | **1994** | **1995** | **1996** | **1997** | **1998** | **1999** | **2000** | **2001** | **2002** | **2003** | **2004** | **Gesamt** |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Zinsentlastungen | 0,0 | 64,2 | 124,4 | 183,9 | 244,6 | 298,3 | 299,1 | 299,1 | 299,1 | 299,1 | 299,1 | 2.411,0 |
| Vorzieheffekt | 38,3 | 0,0 | 0,0 | -12,8 | -12,8 | -12,8 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 |
| **Planwerte alt** | **38,3** | **64,2** | **124,4** | **171,1** | **231,8** | **285,6** | **306,8** | **306,8** | **306,8** | **306,8** | **306,8** | **2.449,4** |
| *Veränderungen:* | | | | | | | | | | | | |
| Minderausgaben [1] | | | | | -10,2 | -66,2 | | | | | | -76,4 |
| Wissenschaft [2] | | | | | | | | -10,2 | -20,5 | -30,7 | -40,9 | -102,3 |
| Stadtreparatur [3] | | | | | | | | -25,6 | 8,7 | 8,7 | 8,2 | 0,0 |
| PC-Ausst. Schulen [4] | | | | | | | -1,0 | -1,5 | | | | -2,6 |
| verschobene Mittel [5] | -8,4 | | | 2,8 | 2,8 | 2,8 | | | | | | 0,0 |
| verfallene Mittel [6] | 0,0 | -5,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | | | -0,7 | 0,0 | | -5,7 |
| 3%ige Absenkung [7] | | | | | | | | | | | -6,7 | -6,7 |
| **Planwerte neu** [8] | **30,0** | **59,2** | **124,4** | **173,9** | **224,4** | **222,2** | **305,8** | **269,5** | **294,3** | **284,8** | **267,4** | **2.255,8** |

**Anmerkungen:**

1) Absenkung des ISP-Volumens zur teilw. Auflösung globaler Minderausgaben 1998/99 bei Verlagerung von Abfinanzierungen in das AIP.

2) Verlagerung der konsumtiven Folgekosten in den Wissenschaftsbereich (HGP III)

3) Liquiditätsverschiebung zugunsten der Finanzierung des Stadtreparaturfonds in 2001

4) Absenkung des ISP-Volumens zugunsten der PC-Ausstattung in Schulen

5) Die in 1994 nicht verausgabten Mittel wurden in drei Jahresraten (1997 bis 1999) wieder aufgestockt

6) Diese Mittel wurden in den Jahren nicht verausgabt und sind demnach für das ISP verfallen bzw. zur Schuldentilgung verwendet worden.

7) Absenkung des ISP-Volumens 2004 um 3% bei gleichzeitiger Wiederaufstockung um 1,5 Mio € für Impulse.

8) Die in 1994 bis 2003 ausgewiesenen Mittel sind IST-Ausgaben.

Quelle: Sanierungsbericht 2003, Anlage 2, S. 1.

## Anhang II: Daten zur Finanzlage (Länder gesamt, Bremen, Hamburg und Saarland)

| Ausg Mio | Länder gesamt | | | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | Bereinigte Einnahmen | Bereinigte Ausgaben | Defizit | Schulden-stand | Zins-ausgaben | Defizit-quote | Zins-Quoten Einnahmen-Quote | Zins-Quoten Ausgaben-Quote |
| | Millionen Euro | | | | | vH | | |
| 1992 | 314.482 | 340.062 | 25.580 | 293.856 | 18.828 | 7,5 | 6,0 | 5,5 |
| 1993 | 326.150 | 355.200 | 29.050 | 325.071 | 20.635 | 8,2 | 6,3 | 5,8 |
| 1994 | 333.421 | 362.279 | 28.859 | 347.266 | 21.525 | 8,0 | 6,5 | 5,9 |
| 1995 | 341.702 | 372.502 | 30.799 | 371.827 | 22.429 | 8,3 | 6,6 | 6,0 |
| 1996 | 346.023 | 374.764 | 28.741 | 395.695 | 23.344 | 7,7 | 6,7 | 6,2 |
| 1997 | 347.591 | 370.578 | 22.987 | 414.836 | 24.164 | 6,2 | 7,0 | 6,5 |
| 1998 | 325.000 | 337.226 | 12.226 | 429.250 | 24.611 | 3,6 | 7,6 | 7,3 |
| 1999 | 331.272 | 338.680 | 7.408 | 437.361 | 24.493 | 2,2 | 7,4 | 7,2 |
| 2000 | 336.305 | 344.728 | 6.666 | 442.255 | 24.590 | 1,9 | 7,3 | 7,1 |
| 2001 | 323.965 | 352.640 | 29.205 | 465.268 | 25.143 | 8,3 | 7,8 | 7,1 |
| 2002 | 316.195 | 352.104 | 35.881 | 491.950 | 25.255 | 10,2 | 8,0 | 7,2 |
| 2003 | 317.151 | 357.249 | 40.120 | 515.906 | 25.714 | 11,2 | 8,1 | 7,2 |

Vgl. Quellenangaben und Anmerkungen im Anhang III

| Salden BIP | Bremen | | | | | | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | Bereinigte Einnahmen | Bereinigte Ausgaben | Defizit | Schulden-stand | Zins-ausgaben | Defizitquote | | Zins-Quoten Einnahmen-Quote | | Zins-Quoten Ausgaben-Quote | |
| | Millionen Euro | | | | | vH | Länder = 100 | vH | Länder = 100 | vH | Länder = 100 |
| 1992 | 3.778 | 4.128 | 349 | 8.587 | 574 | 8,5 | 112 | 15,2 | 254 | 13,9 | 251 |
| 1993 | 3.653 | 4.346 | 694 | 8.973 | 621 | 16,0 | 195 | 17,0 | 269 | 14,3 | 246 |
| 1994 | 4.679 | 4.457 | -222 | 8.826 | 648 | -5,0 | -63 | 13,8 | 214 | 14,5 | 245 |
| 1995 | 4.508 | 4.475 | -33 | 8.797 | 627 | -0,7 | -9 | 13,9 | 212 | 14,0 | 233 |
| 1996 | 4.572 | 4.532 | -41 | 8.691 | 614 | -0,9 | -12 | 13,4 | 199 | 13,5 | 217 |
| 1997 | 4.648 | 4.567 | -80 | 8.838 | 576 | -1,8 | -28 | 12,4 | 178 | 12,6 | 193 |
| 1998 | 4.297 | 4.168 | -129 | 8.657 | 565 | -3,1 | -86 | 13,2 | 174 | 13,6 | 186 |
| 1999 | 4.515 | 4.230 | -286 | 8.219 | 560 | -6,8 | -353 | 12,4 | 168 | 13,2 | 182 |
| 2000 | 4.183 | 4.272 | 86 | 8.675 | 510 | 2,0 | 104 | 12,2 | 167 | 11,9 | 167 |
| 2001 | 4.130 | 4.365 | 235 | 9.046 | 560 | 5,4 | 65 | 13,6 | 175 | 12,8 | 180 |
| 2002 | 3.620 | 4.215 | 592 | 9.732 | 502 | 14,0 | 138 | 13,9 | 174 | 11,9 | 166 |
| 2003 | 3.480 | 4.253 | 854 | 10.752 | 496 | 20,1 | 179 | 14,3 | 176 | 11,7 | 162 |

## Fortsetzung Anhang II: Daten zur Finanzlage (Ländergesamtheit, Bremen, Hamburg und Saarland)

**Hamburg**

| Ausg Mio | Bereinigte Einnahmen | Bereinigte Ausgaben | Defizit | Schulden-stand | Zins-ausgaben | Defizitquote | | Zins-Quoten | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | | | | | | | | Einnahmen-Quote | | Ausgaben-Quote | |
| | Millionen Euro | | | | | vH | Länder = 100 | vH | Länder = 100 | vH | Länder = 100 |
| 1992 | 8.857 | 9.809 | 953 | 10.913 | 748 | 9,7 | 129 | 8,4 | 141 | 7,6 | 138 |
| 1993 | 8.566 | 9.740 | 1.174 | 12.258 | 805 | 12,1 | 147 | 9,4 | 148 | 8,3 | 142 |
| 1994 | 8.728 | 10.019 | 1.291 | 13.329 | 851 | 12,9 | 162 | 9,8 | 151 | 8,5 | 143 |
| 1995 | 9.293 | 10.095 | 802 | 13.812 | 909 | 7,9 | 96 | 9,8 | 149 | 9,0 | 150 |
| 1996 | 9.604 | 10.581 | 977 | 14.743 | 964 | 9,2 | 120 | 10,0 | 149 | 9,1 | 146 |
| 1997 | 9.720 | 10.575 | 855 | 15.037 | 991 | 8,1 | 130 | 10,2 | 147 | 9,4 | 144 |
| 1998 | 8.724 | 9.361 | 637 | 15.320 | 985 | 6,8 | 188 | 11,3 | 149 | 10,5 | 144 |
| 1999 | 8.836 | 9.435 | 599 | 16.043 | 982 | 6,4 | 290 | 11,1 | 150 | 10,4 | 144 |
| 2000 | 9.030 | 9.729 | 687 | 16.989 | 970 | 7,1 | 365 | 10,7 | 147 | 10,0 | 140 |
| 2001 | 8.197 | 9.582 | 1.368 | 17.978 | 990 | 14,3 | 172 | 12,1 | 156 | 10,3 | 145 |
| 2002 | 7.840 | 8.786 | 936 | 18.522 | 1.080 | 10,7 | 105 | 13,8 | 172 | 12,3 | 171 |
| 2003 | 8.762 | 10.606 | 1.841 | 19.682 | 1.015 | 17,4 | 155 | 11,6 | 143 | 9,6 | 133 |

**Saarland**

| | Bereinigte Einnahmen | Bereinigte Ausgaben | Defizit | Schulden-stand | Zins-ausgaben | Defizitquote | | Zins-Quoten | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | | | | | | | | Einnahmen-Quote | | Ausgaben-Quote | |
| | Millionen Euro | | | | | vH | Länder = 100 | vH | Länder = 100 | vH | Länder = 100 |
| 1992 | 3.957 | 4.400 | 446 | 8.599 | 611 | 10,1 | 135 | 15,4 | 258 | 13,9 | 251 |
| 1993 | 4.012 | 4.583 | 572 | 9.218 | 645 | 12,5 | 153 | 16,1 | 254 | 14,1 | 242 |
| 1994 | 4.792 | 4.607 | -187 | 8.952 | 646 | -4,1 | -51 | 13,5 | 209 | 14,0 | 236 |
| 1995 | 4.728 | 4.643 | -85 | 8.832 | 603 | -1,8 | -22 | 12,8 | 194 | 13,0 | 216 |
| 1996 | 4.893 | 4.736 | -157 | 8.691 | 582 | -3,3 | -43 | 11,9 | 176 | 12,3 | 197 |
| 1997 | 4.858 | 4.662 | -193 | 8.427 | 567 | -4,1 | -67 | 11,7 | 168 | 12,2 | 187 |
| 1998 | 4.417 | 4.246 | -163 | 8.190 | 550 | -3,8 | -106 | 12,5 | 164 | 13,0 | 178 |
| 1999 | 4.317 | 4.259 | -67 | 8.203 | 517 | -1,6 | -72 | 12,0 | 162 | 12,1 | 168 |
| 2000 | 4.331 | 4.319 | -6 | 8.076 | 484 | -0,1 | -7 | 11,2 | 153 | 11,2 | 157 |
| 2001 | 4.226 | 4.380 | 153 | 7.195 | 467 | 3,5 | 42 | 11,1 | 142 | 10,7 | 150 |
| 2002 | 3.986 | 4.329 | 351 | 7.561 | 455 | 8,1 | 80 | 11,4 | 143 | 10,5 | 147 |
| 2003 | 3.822 | 4.378 | 560 | 7.973 | 455 | 12,8 | 114 | 11,9 | 147 | 10,4 | 144 |

## Anhang III: Erläuterungen zu den finanzstatistischen Daten

Alle Daten der Abbildungen und Tabellen im Text und im Anhang stammen, soweit nicht anderweitig belegt, aus der Finanzstatistik des Statistischen Bundesamtes (Fachserie 14). Für die Daten bis 2001 wurden die Rechnungsergebnisse (Reihe 3.1) verwendet, für die Daten der Jahre 2002 und 2003 die Kassenergebnisse (Reihe 2):

**Statistisches Bundesamt,** Fachserie 14: Finanzen und Steuern, Reihe 2: Vierteljährliche Kasssenergebnisse der öffentlichen Haushalte, Bundes- und Länderergebnisse, Wiesbaden, lfde. Jahrgänge.
**Statistisches Bundesamt,** Fachserie 14: Finanzen und Steuern, Reihe 3.1: Rechnungsergebnisse des öffentlichen Gesamthaushalts, Bundes- und Länderergebnisse, Wiesbaden, lfde. Jahrgänge.

Für die Schuldenstände wurden die Ergebnisse aus der Reihe 5 entnommen:

**Statistisches Bundesamt,** Fachserie 14: Finanzen und Steuern, Reihe 5: Schulden der öffentlichen Haushalte, Bundes- und Länderergebnisse, Wiesbaden, lfd. Jahrgänge.

Der jeweils angegebene Schuldenstand enthält die Kreditmarktschulden im weiteren Sinne einschließlich der Schulden bei öffentlichen Haushalten. Um die Vergleichbarkeit des Stadtstaates Bremen mit den Flächenländern zu gewährleisten, umfassen alle Statistiken die Länder einschließlich ihrer Gemeinden.

Die wirtschaftsstatistischen Daten (Einwohnerzahl und Bruttoinlandsprodukt) wurden den Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen der Länder entnommen:

**VGR Länder (2004),** Statistisches Landesamt Baden-Württemberg (Hrsg.), Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen der Länder, Reihe 1: Länderergebnisse, Bd. 5, Entstehung, Verteilung und Verwendung des Bruttoinlandsprodukts in den Ländern und Ost-West-Großraumregionen Deutschlands 1991 bis 2003, Stuttgart 2004.

Die finanzstatistischen Daten wurden in den Jahren 2000 und 2001 korrigiert. Die Finanzstatistik (Rechnungsergebnisse) weist in diesen Jahren Darlehen an den öffentlichen Bereich in Höhe von 313 bzw. 126 Mio. Euro auf, so dass für die bereinigten Ausgaben Bremens in den beiden angegebenen Jahren sprunghafte Werte entstehen. In allen übrigen Jahren werden für Bremen weder in den Rechnungsstatistiken noch in den Kassenstatistiken Werte für Darlehen an den öffentlichen Bereich ausgewiesen. Die Beträge für die Jahre 2000 und 2001 wurden daher sowohl bei den bereinigten Ausgaben als auch bei den Investitionsausgaben eliminiert.

Das sprunghafte Absinken der Ausgaben im Jahr 1998 (vgl. Abb. 1 und 2) ist auf die Anpassung der deutschen Finanzstatistik an das Europäische System Volkswirtschaftlicher Gesamtrechnungen 1995 (ESVG95) zurückzuführen. Im Rechnungsjahr 1998 wurden die Zusatzversorgungskassen sowie die Krankenhäuser und Hochschulkliniken mit kaufmännischem Rechnungswesen nicht mehr den öffentlichen Haushalten, sondern den öffentlichen Unternehmen zugeordnet. Durch diese Bereinigung sinkt das Niveau der Einnahmen und Ausgaben. Das Statistische Bundesamt konnte allerdings auf telefonische Nachfrage keine Angaben machen, inwieweit die Absenkung der Einnahmen um 351 Mio. Euro und der Ausgaben um 399

Mio. Euro im Jahr 1998 gegenüber dem Jahr 1997 (vgl. Anhang II) auf die erwähnte Bereinigung zurückzuführen ist.

Durch die methodische Änderung sind die Daten bis und nach 1997 nicht mehr vollständig vergleichbar. Für die Wachstumsraten von Einnahmen und Ausgaben ist dies weniger relevant, soweit man davon ausgehen kann, dass sich die Einnahmen und Ausgaben der bereinigten Institutionen im Wesentlichen mit ähnlichen Wachstumsraten wie die übrigen Einnahmen und Ausgaben entwickeln. Der Bruch wird in diesem Fall nur in dem Jahr sichtbar, in dem die Bereinigung vorgenommen wurde. Dies ist hier das Jahr 1998. Die Bereinigung macht sich in diesem Jahr nicht bei den investiven Ausgaben bemerkbar, dafür umso mehr bei den konsumtiven Ausgaben (vgl. Abb. 2 und 3).

Über die dargestellte Erfassung der Darlehen sowie die Umstellung auf die Systematik des Europäischen Systems Volkswirtschaftlicher Gesamtrechnungen hinaus können in den finanzstatistischen Datenreihen weitere Unstimmigkeiten enthalten sein. Sie ergeben sich zum einen aus anderen systematischen Umstellungen , z.B. aus dem Abzug des Kindergeldes von der Lohn- und Einkommensteuer seit 1996, zum anderen aber auch aus der Meldepraxis der beteiligten Gebietskörperschaften bzw. aus der Tatsache, dass Datenstellen, Landesämter und das Statistische Bundesamt unterschiedliche Ansätze für die Zusammenfassung und Konsolidierung bestimmter Daten verwenden.

Da die Länder (einschließlich ihrer Gemeinden) trotz einer weitgehend einheitlichen Haushaltssystematik ihre statistischen Daten unterschiedlich abgrenzen und außerdem Teile ihrer Aufgabenerfüllung in vielfältiger, aber wiederum sehr unterschiedlicher Form aus ihren Verwaltungen und Haushalten ausgliedern,[49] können Fehlinterpretationen nicht ausgeschlossen werden.[50] Eine vollständige Vergleichbarkeit der Daten verschiedener Länder wäre jedoch nur unter Mithilfe und einheitlicher Abstimmung aller entsprechenden Verwaltungstellen und statistischen Ämter möglich.

Die Ergebnisse der Jahresrechnungen werden mit einer gewissen zeitlichen Verzögerung erstellt. Um den aktuellen Rand zu erfassen, ist es daher notwendig, die Rechnungsergebnisse durch die Kassenstatistiken zu ergänzen. Auch hierdurch ergeben sich gewisse Inkonsistenzen. Die Kassenstatistiken sind zwar aktueller, erfassen andererseits aber nur einen Ausschnitt aus den Haushaltsdaten. Die Rechnungsstatistiken erlauben dagegen eine weitaus differenzierteren Vergleich und viel tiefer gegliederte Auswertung der Einnahmen und Ausgaben öffentlicher Haushalte. Die Verwendung der Jahresrechnungsergebnisse ist daher prinzipiell vorzuziehen, auch wenn ein gewisses Interpretationsrisiko in Kauf zu nehmen ist. Jedenfalls kann man davon ausgehen, dass das Statistische Bundesamt bemüht und am besten in der Lage ist, die ihm gelieferten Daten nach einheitlichen Systematiken aufzubereiten.

Aufgrund spezifischer Kenntnisse der eigenen Verwaltungstätigkeit haben die Haushaltsabteilungen einzelner Länder in der Regel detailliertere Kenntnisse über einzelne Einnahmen- und Ausgabenvorgänge. Daher könnte es naheliegen, einzelne länderspezifische Darstellungen von Einnahmen und Ausgaben zu verwenden. Dadurch würde jedoch die Vergleichbarkeit mit anderen Ländern bzw. mit der Ländergesamtheit

[49] Vgl. Werner (2004).

[50] Darauf weist auch das Statistische Bundesamt hin. Vgl. Statistisches Bundesamt, Fachserie 14: Finanzen und Steuern, Reihe 3.1: Rechnungsergebnisse des öffentlichen Gesamthaushalts 2001, Bundes- und Länderergebnisse, Wiesbaden 2004, S. 10.

verloren gehen, weil einzelne Länder ihre Daten in unterschiedlicher Form aufbereiten. Das Statistische Bundesamt bemüht sich dagegen, zur besseren Vergleichbarkeit der Ergebnisse eine möglichst einheitliche Darstellung zu erreichen, indem entsprechende Korrekturen (Zusetzungen und Absetzungen) vorgenommen werden.[51] Wegen dieser abweichenden Berechnungsmethoden weisen die dargestellten Ergebnisse zum Teil auch Differenzen von den Werten auf, die die Freie Hansestadt Bremen in Abstimmung mit dem Bundesministerium für Finanzen jährlich im Rahmen der Sanierungsberichterstattung dem Finanzplanungsrat vorlegt.

## Literatur

**Bundestagsdrucksache 14/487 (1999),** Deutscher Bundestag, Gesetzentwurf der Bundesregierung, Entwurf eines Dritten Gesetzes zur Änderung des Finanzausgleichsgesetzes, Drucksache 14/487 vom 05.03.99.

**Bundesverfassungsgericht (1993),** Urteil vom 27. Mai 1992. Länderfinanzausgleich, in: Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts, Bd. 86, Tübingen (Mohr/Siebeck), S. 148-279.

**Bund/Länder-Arbeitsgruppe (1993),** Zwischenbericht der Bund/Länder-Arbeitsgruppe vom 11. Dezember 1992, in: Der Senator für Finanzen der Freien Hansestadt Bremen (Hrsg.), Neuordnung des Finanzausgleichs zwischen Bund und Ländern und ihre Auswirkungen auf das Land Bremen, Schriftenreihe zur Finanz- und Verwaltungspolitik, Bd. 3, Bremen (Steintor) 1993, S. 287-393.

**Der Senator für Finanzen, Der Senator für Wirtschaft und Häfen (2000)**, Zwischenbericht über die Effekte des Investitionssonderprogramms (ISP), 26. April 2000, Bremen.

**Der Senator für Wirtschaft und Häfen (2004),** Tisch-Vorlage für die Sitzung der Deputation für Wirtschaft und Häfen am 22. September 2004, Bericht über die Situation des Space Centers im Space Park Bremen.

**Domar, Evsey D. (1944),** The Burden of the Debt and the National Income, in: American Economic Review, Vol. 34, S. 798-827.

**European Commission (2004),** Public Finance in EMU – 2004, in: European Economy, SEC (2004) 761, verfügbar unter http://europa.eu.int/comm/economy-_finance/publications/publicfinance_en.htm (26. September 2004).

**Färber, Gisela (2003),** Zur extremen Haushaltsnotlage Berlins – Befunde, Ursachen, Eigenanstrenungen und Sanierungsbeihilfen, Gutachten im Auftrag der Senatsverwaltung für Finanzen Berlin, Speyer, August (Manuskript).

**Fehr, Hans, und Peter Gottfried (1993),** Optimale Verschuldungspolitik und öffentliche Investitionen, Finanzarchiv, N.F. Bd. 50, 3, S.324-343.

**Finanzbericht 2005,** hrsg. vom Bundesministerium der Finanzen, Berlin, August 2004.

**Haller, Frank (2000),** Sanierungsinvestitionen – Ein methodischer Klärungsversuch –, in: BAW Institut für Wirtschaftsforschung, Monatsbericht, Heft 8, August.

**Jahresgutachten 1993/94** des Sachverständigenrates zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, Zeit zum Handeln – Antriebskräfte stärken, Stuttgart 1993.

**Jahresgutachten 1994/95** des Sachverständigenrates zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, Den Aufschwung sichern – Arbeitsplätze schaffen, Stuttgart 1994.

[51] Vgl. ebenda, S. 6.

**Jahresgutachten 1999/2000** des Sachverständigenrates zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, Wirtschaftspolitik unter Reformdruck, Stuttgart 1999.

**Jahresgutachten 2002/03** des Sachverständigenrates zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, Zwanzig Punkte für Beschäftigung und Wachstum, Stuttgart 2002.

**Jahresgutachten 2003/04** des Sachverständigenrates zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, Staatsfinanzen konsolidieren – Steuersystem reformieren, Berlin 2003.

**Kemmerling, Achim, und Andreas Stephan (2001),** The Contribution of Local Public Infrastructure to Private Productivity and its Political-Economy: Evidence from a Panel of Large German Cities, Discussion Paper FS IV 01-14, Wissenschaftszentrum Berlin, July 2001.

**Kitterer, Wolfgang (2000),** Zukunft der Steuerzerlegung bei Einkommensteuer bzw. Umsatzsteuer, in: Hans-Jörg Schmidt-Trenz und Matthias Fonger (Hrsg.), Bürgerföderalismus, Zukunftsfähige Maßstäbe für den bundesdeutschen Finanzausgleich, Ergebnisse eines von den Handelskammern Hamburg und Bremen veranstalteten Symposiums, Baden-Baden (Nomos) 2000, S. 123-133.

**Kitterer, Wolfgang (2002),** Indikatoren für eine nachhaltige Finanzpolitik, in: Wirtschaftsdienst, 82. Jg., Heft 2, S. 67-73.

**Kitterer, Wolfgang und Carsten-Henning Schlag (1995),** Sind öffentliche Investitionen produktiv? Eine empirische Analyse für die Bundesrepublik Deutschland, in: Finanzarchiv, N.F. Bd. 52, Heft 4, S. 460-477.

**Kitterer, Wolfgang, Burckardt, Tanja und Löwer, Hajo (2004),** Die Einbeziehung der Stadtstaaten in das bundesdeutsche Finanzverteilungssystem, in: Frank Haller und Matthias Schönert (Hrsg.), Stadtstaaten und Finanzausgleich, Regionalwirtschaftliche Studien, hrsg. vom BAW Institut für Wirtshaftsforschung, Bd. 19, Bremen 2004, S. 9-146.

**Lammers, Konrad (2001),** Eine neue Förderpolitik für Ostdeutschland, in: Wirtschaftsdienst, 81. Jg., Heft 3, S. 130-131.

**Ostdeutschland-Bericht (1999),** Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung, Berlin, Institut für Weltwirtschaft an der Universtität Kiel, Institut für Wirtschaftsforschung, Halle, Gesamtwirtschaftliche und unternehmerische Anpassungsfortschritte in Ostdeutschland, Neunzehnter Bericht, DIW-Wochenbericht, 66. Jg., Nr. 23/99.

**Pfähler, Wilhelm, Ulrich Hofmann und Werner Bönte (1996/97),** Does Extra Public Infrastructure Capital Matter? An Appraisal of Empirical Literature, in: Finanzarchiv, N.F. Bd. 53, Heft 1, S. 68 -112.

**Prognos (2002a),** Evaluierungsgutachten, Wirkungsanalyse des Investitionssonderprogramms (ISP) des Landes Bremen, Endbericht, Bremen, Juli 2002.

**Prognos (2002b),** Evaluierungsgutachten, Wirkungsanalyse des Investitionssonderprogramms (ISP) des Landes Bremen, Kurzfassung, Bremen, August 2002.

**Sanierungsbericht 1994,** Freie Hansestadt Bremen, Der Senator für Finanzen, Sanierung der bremischen Haushalte, Jahresbericht 1994, Bremen, April 1995.

**Sanierungsbericht 2003,** Freie Hansestadt Bremen, Der Senator für Finanzen, Sanierung der bremischen Haushalte, Jahresbericht 2003, Bremen, Juni 2004.

**Stellungnahme Bremen (1993),** Stellungnahme der Freien Hansestadt Bremen zum Lösungsvorschlag des Bundesministers der Finanzen für die Haushaltssanierung Bremens und des Saarlandes, Schreiben des Senators für Finanzen vom 6. Januar 1993 an den Bundesminister der Finanzen, in: Der Senator für Finanzen der Freien Hansestadt Bremen (Hrsg.), Neuordnung des Finanzausgleichs zwischen Bund und

Ländern und ihre Auswirkungen auf das Land Bremen, Schriftenreihe zur Finanz- und Verwaltungspolitik, Bd. 3, Bremen (Steintor) 1993, S. 394-405.

**Thöne, Michael (2004),** Wachstums- und nachhaltigkeitswirksame öffentliche Ausgaben („WNA"), in: Monatsberichte des BMF, März 2004, S. 73-79.

**Verwaltungsvereinbarung (1993),** Verwaltungsvereinbarung zur Sanierung der Haushalte der Freien Hansestadt Bremen und des Saarlandes vom 30. Juli 1993, in: Der Senator für Finanzen der Freien Hansestadt Bremen (Hrsg.), Neuordnung des Finanzausgleichs zwischen Bund und Ländern und ihre Auswirkungen auf das Land Bremen, Schriftenreihe zur Finanz- und Verwaltungspolitik, Bd. 3, Bremen (Steintor) 1993, S. 384-386.

**Werner, Georg (2004),** Ausgliederungen aus den öffentlichen Haushalten, Strengere Überprüfung und Begrenzungen unerlässlich, Karl-Bräuer-Institut des Bundes der Steuerzahler, Stellungnahmen, Nr. 29, Wiesbaden.

**Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium der Finanzen (2001),** Nachhaltigkeit in der Finanzpolitik, Konzepte für eine langfristige Orientierung öffentlicher Haushalte, Schriftenreihe des Bundesministeriums der Finanzen, Heft 71.

# Nachhaltigkeitspolitik in Bremen: Ergebnisse von Modellrechnungen zur Überwindung der Haushaltsnotlage

H. Seitz
Berlin
Februar 2006

**I. Übersicht**

**II. Zum Konzept einer nachhaltigen Finanzpolitik**

**III. In welchem Umfang hat Bremen bisher Eigenbeiträge zur Bewältigung seiner Haushaltskrise erbracht?**

**IV. Haushaltssanierungsstrategien für Bremen**

*IV.1 Einnahmenprojektion für Bremen und den Flächenländerdurchschnitt von 2005 bis 2014*
*IV.2 Nachhaltigkeitsberechnungen für Bremen ohne Sanierungshilfen von 2005 bis 2014*
*IV.3 Eigenanstrengungen und Sanierungshilfen in Bremen zur Gewährleistung einer nachhaltigen Finanzpolitik*
*IV.4 Modellrechnungen unter Bezugnahme auf die Zins-Steuer-Quote*

**V. Die Anpassung der Primärausgaben in der laufenden Rechnung und der Kapitalrechnung in Bremen im Zuge eines Haushaltssanierungsprozesses**

**VI. Zusammenfassung und Schlussfolgerungen**

*Literaturhinweise*

***Anhang1:*** *Auswirkungen einer schnelleren Anpassung der Primärausgabenrelationen in Bremen*
***Anhang 2:*** *Schätzung von Primärausgabenuntergrenzen*

*Verzeichnis der Abbildungen und Tabellen im Text*

Abbildung 1: Verschuldung auf der Ebene der Länder- und Gemeindehaushalte im Jahr 2004: In Euro je EW und in % des nominalen BIP
Abbildung 2: Entwicklung der Einnahmen aus Steuern, LFA und FehlBEZ sowie der sonstigen Einnahmen und des BIP in den Deutschland (Landes- und Gemeindeebene): Normierung 1995 = 100
Abbildung 3: Entwicklung der Pro-Kopf-Einnahmen des Landes Bremen in Relation zu den Vergleichswerten der Flächenländer von 2005 bis 2014: Normierung: Flächenländer = 100
Abbildung 4: Entwicklung der Schuldenquote in Bremen und in den Flächenländern bei einer nachhaltigen Finanzpolitik bei einem BIP-Wachstum von 2,5% ohne Sanierungshilfen für Bremen
Abbildung 5: Entwicklung der Zins-Steuer-Quote in Bremen und in den Flächenländern bei einer nachhaltigen Finanzpolitik bei einem BIP-Wachstum von 2,5%
Abbildung 6: Pro-Kopf-Primärausgaben in Bremen in % der Pro-Kopf-Primärausgaben in den Flächenländern bei alternativem BIP-Wachstum
Abbildung 7: Entwicklung der Primärausgabenrelationen zwischen Baden-Württemberg, Niedersachsen und Rheinland-Pfalz von 1975 bis 2004
Abbildung 8: *Jährliche* Eigenanstrengungen des Landes Bremen in den Modellrechnungen bei alternativen Annahmen über die Primärausgabenrelation bei einem BIP-Wachstum von 2,5%
Abbildung 9: Zins-Steuer-Quote im Jahr 2004 (Landes- und Kommunalebene)
Abbildung 10: Entwicklung der realen investiven Ausgaben je Einwohner in Bremen im Ländervergleich seit 1975
Abbildung 11: Investive Ausgaben, Primärausgaben und laufende Primärausgaben in Bremen in Prozent der Vergleichswerte der Westflächenländer seit 1990: Westflächenländer = 100
Abbildung 12: Kumulierte reale Pro-Kopf-Investitionsausgaben in Bremen und in den Westflächenländer seit 1975

Tabelle 1: Ausgabenwachstum von 1994 bis 2004 im Ländervergleich
Tabelle 2: Kumulierte Eigenanstrengungen des Landes Bremen im Vergleich zu den Flächenländern und den alten Ländern von 1994 bis 2004
Tabelle 3: Komponenten der Einnahmenentwicklung in Bremen bis 2014
Tabelle 4: Jahresdurchschnittliche Wachstumsrate der Primärausgaben bei einer auf die Stabilisierung der Schuldenquote ausgerichteten Nachhaltigkeitspolitik in Bremen sowie im Durchschnitt der Flächenländer
Tabelle 5: Unterstellte Anpassung der Pro-Kopf-Primärausgaben in Bremen in Relation zum Durchschnitt der Flächenländer bis zum Jahr 2014
Tabelle 6a: Ableitung von Teilentschuldungsleistungen an das Land Bremen zur Finanzierung der Rückführung der Schuldenquote bei einem BIP-Wachstum von 2,5%
Tabelle 6b: Ableitung von Teilentschuldungsleistungen an das Land Bremen zur Finanzierung der Rückführung der Schuldenquote bei einem BIP-Wachstum von 3,5%
Tabelle 7: Kumulierte Eigenanstrengungen und Zinsersparnisse in Mio. Euro im Zuge einer Teilentschuldung des Landes Bremen bei alternativen BIP-Wachstumsraten im Zeitraum von 2005 bis 2014
Tabelle 8a: Ergebnisse von Modellrechnungen unter Verwendung der Zins-Steuer-Quote als Nachhaltigkeitszielwert sowie zur Evaluation von Teilentschuldungsleistungen bei Annahme einer Politik der Stabilisierung der Schuldenquote im Flächenländerdurchschnitt und einem BIP-Wachstum von 2,5%
Tabelle 8b: Ergebnisse von Modellrechnungen unter Verwendung der Zins-Steuer-Quote als Nachhaltigkeitszielwert sowie zur Evaluation von Teilentschuldungsleistungen bei Annahme einer Politik der Stabilisierung der Zins-Steuer-Quote im Flächenländerdurchschnitt und einem BIP-Wachstum von 2,5%
Tabelle 9: Entwicklung der investiven Ausgaben und der laufenden Primärausgaben in Bremen in den alternativen Szenarien im Jahr 2010 und 2014 in Relation zu den Ausgangswerten des Jahres 2004

Übersicht 1: Zuordnungskorrekturen bei den Haushaltszahlen des Landes Bremen im investiven und konsumtiven Bereich: Angaben in Mio. Euro
Übersicht 2: Einnahmenkomponenten zur Projektion der Einnahmenentwicklung
Übersicht 3: Die Modellannahmen im Überblick

*Verzeichnis der Tabellen und Abbildungen im Anhang*

Abbildung A2.1: Relation der Primärausgaben (ohne LFA-Zahlungen der Geberländer) zwischen den Stadtstaaten und dem Durchschnitt der Flächenländer in %
Tabelle A1.1: Ableitung von Teilentschuldungsleistungen an das Land Bremen zur Finanzierung der Rückführung der Schuldenquote bei einem BIP-Wachstum von 2,5% bei einer *schnelleren Absenkung der Primärausgabenrelation* (bis 2010)
Tabelle A2.1: Ausgabenuntergrenzen für Stadtstaaten auf Basis eines Großstadtvergleichs
Tabelle A2.2: "Abstrakt begründete" Mehrausgaben der Stadtstaaten abzüglich der Mehrausgabenbedarfe des Flächenländerdurchschnitts im Durchschnitt der Jahre 2000 bis 2002 sowie Relation der überschüssigen Mehrausgaben der Stadtstaaten zu den Primärausgaben der (West-)Flächenländer

**Abkürzungen:**

| | |
|---|---|
| AL | alte Länder (ohne Berlin [West]) |
| BIP | Bruttoinlandsprodukt |
| BEZ | Bundesergänzungszuweisungen |
| BVerfG | Bundesverfassungsgericht |
| c.p. | ceteris paribus (unter sonst gleichen Umständen) |
| EW | Einwohner |
| FA | Finanzausgleich (Länderfinanzausgleich einschließlich FehlbetragsBEZ) |
| FehlBEZ | Fehlbetragsbundesergänzungszuweisungen |
| FL | Flächenländer |
| FO | Flächenländer, Ost |
| FW | Flächenländer, West |
| ISP | Investitionssonderprogramm (in Bremen) |
| LFA | Länderfinanzausgleich |
| PolBEZ | Bundesergänzungszuweisungen für die Kosten der politischen Führung kleiner Länder |
| SFG | Solidarpaktfortführungsgesetz |
| SOBEZ | Bundesergänzungszuweisungen für die neuen Länder |
| VZÄ | Vollzeitäquivalente (Beschäftigtenzahlen werden hierbei so umgerechnet, dass Teilzeitbeschäftigung und Vollzeitbeschäftigung vergleichbar gemacht werden durch Umrechnung der Teilzeitbeschäftigten in Vollzeitbeschäftigte) |
| ZSQ | Zins-Steuer-Quote (Zinsausgaben in Prozent der Einnahmen aus Steuern nach Finanzausgleich) |

Länderbezeichnungen

| | |
|---|---|
| BB | Brandenburg |
| BE | Berlin |
| BW | Baden-Württemberg |
| BY | Bayern |
| HB | Bremen |
| HE | Hessen |
| HH | Hamburg |
| MV | Mecklenburg-Vorpommern |
| NI | Niedersachsen |
| NW | Nordrhein-Westfalen |
| RP | Rheinland-Pfalz |
| SH | Schleswig-Holstein |
| SL | Saarland |
| SN | Sachsen |
| ST | Sachsen-Anhalt |
| TH | Thüringen |
| D | Deutschland insgesamt (Flächenländer plus Stadtstaaten, einschließlich Berlin) |

## I. Übersicht

Gegenstand der hier vorliegenden Untersuchung ist die Frage, ob das Land Bremen aus eigener Kraft eine Nachhaltigkeitspolitik betreiben kann und wenn nein, in welchem Umfang Hilfen der Solidargemeinschaft zur Bewältigung der extremen Haushaltsnotlage erforderlich sind. Hierbei sind die Anforderungen des Bundesverfassungsgerichts (BVerfG) in seinem Urteil von 1992 zu berücksichtigen, nämlich von Haushaltsnotlagenländern einen hinreichenden Eigenbeitrag zur Bewältigung der Haushaltskrise zu verlangen und zugleich dem Haushaltsnotlagenland die Fähigkeit zu belassen, die verfassungsrechtlich gebotenen Aufgaben zu erfüllen.

Um einen Weg zum Erreichen dieses Ziel aufzuzeigen, entwickeln wir Nachhaltigkeits-modelle die darauf abzielen, dem Haushaltsnotlagenland angemessene Eigenanstrengungen abzuverlangen und zugleich - mit Hilfe des Konzepts der "Primärausgabenuntergrenzen" - Grenzen der Belastbarkeit von Haushaltsnotlagenländern abzustecken. Zur Quantifizierung von Primärausgabenuntergrenzen für Stadtstaaten legen wir in einem Anhang empirische Befunde vor, die wir unseren szenarischen Modellrechnungen auch zugrunde legen. Ferner gehen wir über die bisherigen Ansätze in der Literatur hinaus, da in unseren Modellrechnungen nicht das Haushaltsnotlagenland isoliert betrachtet wird, sondern stets in Relation zu einem geeigneten Vergleichsmaßstab. Letzteres entspricht auch der Argumentation des Bundesverfassungsgerichts, da von diesem die Situation in Haushaltsnotlagenländern stets im Verhältnis zu einzelnen Vergleichsländern oder einer Gruppe von Vergleichsländern betrachtet wird.

Unsere Modellrechnungen führen wir konkret für das Land Bremen durch. Der Betrachtungshorizont unserer Analyse erstreckt sich über einen Zeitraum von 10 Jahren bis zum Jahr 2014. Es sei aber betont, *dass es sich bei unseren Modellrechnungen keinesfalls um "Prognosen" handelt, sondern um szenarische Berechnungen*, da unsere Modelle auf der Basis von Annahmen über ökonomische Entwicklungen und "politisches" Verhalten beruhen, wobei die zentralen Politikvariablen Zielwerte über Schuldenquoten in Bremen und den Flächenländern sowie der Primärausgabenrelationen in Bremen im Vergleich zum Flächenländerdurchschnitt sind.

In Abschnitt II wird in kurzer Form das Konzept der Nachhaltigkeit erläutert. Auch wenn es hierzu in der Literatur bereits zahlreiche Darstellungen gibt, halten wir dies dennoch für erforderlich, da wir vielfach von der sonst üblichen Darstellung von fiskalischen Variablen in Relation zum BIP (Bruttoinlandsprodukt) abweichen und statt dessen auf Pro-Kopf-Angaben Bezug nehmen. Wir werden aufzeigen, dass es letztendlich egal ist, ob man Nachhaltigkeitsmodelle in Termini von BIP-bezogenen Daten oder Pro-Kopf-Werten oder Absolutbeträgen durchrechnet. Abschnitt III untersucht die Frage, in welchem Umfang Bremen bislang Eigenanstrengungen zur Bewältigung seiner Haushaltskrise erbracht hat. Unsere Befunde im Hinblick auf die Nachhaltigkeit des Bremer Haushaltes werden in Abschnitt IV diskutiert. Dort prüfen wir zunächst, ob Bremen aus eigener Kraft eine nachhaltige Finanzpolitik betreiben kann, ohne in die Zwangslage zu kommen, die Primärausgaben derart zu reduzieren, dass das Land Gefahr läuft, seinen verfassungsrechtlichen Verpflichtungen nicht mehr nachkommen zu können. Da wir aufzeigen, dass Bremen nicht aus eigener Kraft eine Rückkehr zur Nachhaltigkeit bewerkstelligen kann, evaluieren wir anschließend, in welchem Umfang der Bremer Haushalt einer Direktentschuldung bedarf. In einem weiteren Abschnitt V wird untersucht, wie die notwendigen Anpassungen der Primärausgaben auf die laufende und investive Rechung aufgeteilt werden können. Abschnitt VI fasst die Ergebnisse nochmals kurz zusammen. Ein

ergänzender Anhang entwickelt Schätzungen für Primärausgabenuntergrenzen der Stadtstaaten in Relation zum Flächenländerdurchschnitt.

## II. Zum Konzept einer nachhaltigen Finanzpolitik

Das Konzept der Nachhaltigkeit hat in den letzten Jahren zunehmend Eingang in die finanzwissenschaftliche Forschung gefunden. Der Ausgangspunkt aller Nachhaltigkeits-analysen ist die intertemporale Budgetrestriktion des Staates:

$$(1) \qquad B_t - B_{t-1} = iB_{t-1} + (E_t - R_t) = iB_{t-1} + P_t \qquad mit: P_t = E_t - R_t,$$

wobei $B_t$ den Schuldenstand am Ende der Periode t, R die Einnahmen, E die Primärausgaben (Gesamtausgaben abzüglich Zinsausgaben) und i den im gesamten Zeitraum als konstant unterstellten Nominalzinssatz bezeichnen. P = E – R ist das Primärdefizit, welches im Nachfolgenden eine zentrale Rolle spielen wird. In der Regel wird die intertemporale Budgetrestriktion in einer normierten Form betrachtet, wobei als Normierungsvariable das nominale Bruttoinlandsprodukt (BIP), Y, verwendet wird. Die Division von (1) durch $Y_t$ führt zur Gleichung

$$(2) \qquad \begin{aligned} ß_t &= \frac{1+i}{1+g} ß_{t-1} + (\varepsilon_t - \tau_t) = \frac{1+i}{1+g} ß_{t-1} + \rho_t = v ß_{t-1} + \rho_t \\ mit: \beta_t &= \frac{B_t}{Y_t}, \varepsilon_t = \frac{E_t}{Y_t}, \tau_t = \frac{R_t}{Y_t}, \rho_t = \varepsilon_t - \tau_t = \frac{P_t}{Y_t}, v = \frac{1+i}{1+g} \end{aligned}$$

Der Parameter g bezeichnet die als konstant unterstellte Wachstumsrate des nominalen BIP. ß ist die Schuldenquote, für die im Rahmen des Maastricht-Vertrages eine obere gesamtstaatliche Grenze von 0,6 festgelegt wurde. τ bezeichnet die staatlichen Einnahmen als Anteil am BIP und kann als Proxy-Variable für den durchschnittlichen Steuersatz betrachtet werden. Entsprechend ist ε die öffentliche Ausgabenquote, und ρ ist der Primärsaldo als Anteil am BIP. In der Realität gilt im Allgemeinen i > g und damit v > 1; eine Bedingung, die auch aus theoretischer Sicht langfristig erfüllt sein muss. Die Gleichung (2) zeigt, von welchen Faktoren die Schuldenquote beeinflusst wird. Positiv wirken der Nominalzins und das Primärdefizit auf die Schuldenquote ein, während mit zunehmender Wachstumsrate des BIP die Schuldenquote sinkt. Da die Nominalwachstumsrate g approximativ als g = γ + π geschrieben werden kann, wobei γ die Wachstumsrate des realen BIP und π die Inflationsrate bezeichnen, führen c.p. Realwachstum und Inflation zum Rückgang von ß.

Bei den nachfolgenden Berechnungen wird davon ausgegangen, dass man sich gegenwärtig am Ende der Periode t-1 (2004) bzw. am Anfang der Periode t (2005) befindet, so dass die Periode t das erste Planjahr ist. Vorwärtssubstitution der Gleichung (2) liefert die Schuldenquote in der Periode t+T, was in unserer Modellrechnung dem Jahr 2014 entspricht:

$$(3) \qquad ß_{t+T} = v^{T+1} ß_{t-1} + \sum_{i=0}^{T} v^{T-i} \rho_{t+i},$$

d. h. die Schuldenquote in der Periode t+T wird bestimmt durch die aufgezinsten zukünftigen Primärdefizite und den aufgezinsten Schuldenbestand[1] der Basisperiode t-1.

Eine einfache Darstellung von dem, was man unter Nachhaltigkeit in der Finanzpolitik versteht, erhält man, wenn die Gleichung (3) in Termini von Gegenwartswerten ausgedrückt wird, was man durch Division der Gleichung (3) durch $v^T$ erreicht:

[1] Streng genommen müsste man hier von der Schuldenquote sprechen. Zur sprachlichen Vereinfachung der Darstellung wird dennoch der Begriff des Schuldenbestandes verwendet.

(4) $$\frac{ß_{t+T}}{v^T} = v ß_{t-1} + \sum_{i=0}^{T} v^{-i} \rho_{t+i} \,.$$

Da $\frac{ß_{t+T}}{v^T} = ß_{t+T}\left(\frac{1+g}{1+i}\right)^T$ und i > g gilt, muss gelten: $\lim_{T\to\infty} \frac{ß_{t+T}}{v^T} = 0$. Dies ist aber nur dann möglich, wenn bei einer sehr langfristigen Betrachtung der Gegenwartswert der zukünftigen Primärüberschüsse gleich dem gegenwärtigen Schuldenbestand ist. Eine Fiskalpolitik, die dieses Kriterium erfüllt, wird als *nachhaltige bzw. tragfähige (sustainable) Finanzpolitik* bezeichnet. Somit stellt das Nachhaltigkeitskonzept die Frage, ob die gegenwärtige Finanzpolitik ausgaben- und einnahmenseitig über einen längeren Zeitraum aufrechterhalten werden kann, ohne die in Gleichung (4) formulierte Bedingung zu verletzen. Mit dem Terminus „gegenwärtige Finanzpolitik" ist dabei der aktuell gültige institutionelle und rechtliche (auch verfassungsrechtliche) Rahmen staatlicher Aktivität gemeint, der auf die Höhe der Ausgaben und Einnahmen Einfluss hat. Sollte die Bedingung in Gleichung (4) verletzt sein, lässt sich die Nachhaltigkeit nur durch eine Veränderung in den institutionellen und rechtlichen Rahmenbedingungen wiederherstellen. Hierbei können z. B. Maßnahmen ergriffen werden, die *direkt* auf der Ausgabenseite und auch auf der Einnahmenseite ansetzen, wie z. B. Leistungsbeschränkungen im Transferbereich oder Steuer- und Abgabenerhöhungen. Allerdings kann man auch eine Politik betreiben, von der *indirekte* Einnahmen- und Ausgabeneffekte in die gewünschte Richtung – Senkung der Ausgaben und/oder Erhöhung der Einnahmen – ausgehen. Dies wäre z. B. dann der Fall, wenn die Politik durch Anpassung der Rahmendaten das Verhalten der Privaten verändert und die dadurch induzierten Einnahmen- und Ausgabenwirkungen zur Sicherung der Nachhaltigkeit führen.[2]

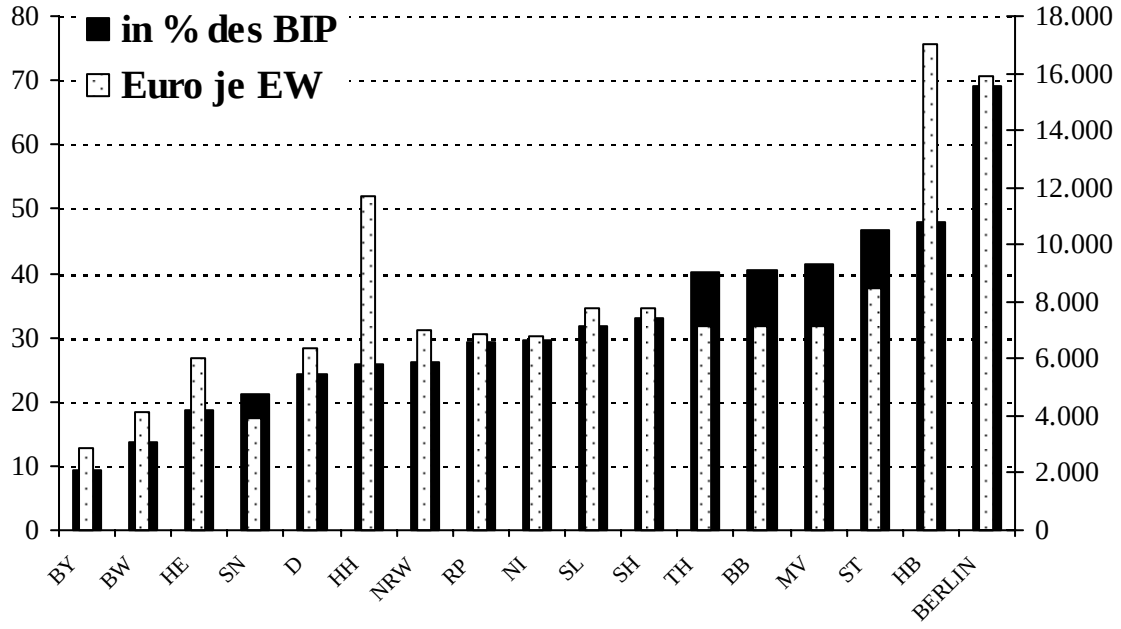
Das Konzept der Nachhaltigkeit der Finanzpolitik ist aber nur dann praxistauglich, wenn man eine quantitative Formulierung einer nachhaltigen Finanzpolitik ableiten und Informationen darüber liefern kann, in welchem quantitativen Umfang eine Korrektur der Finanzpolitik erfolgen muss, sofern ein Nachhaltigkeitsproblem vorliegt. Um solche Informationen abzuleiten, wurden in der Literatur und in der praktischen Politikberatung – insbesondere durch die OECD, aber auch die EU – entsprechende Messkonzepte entwickelt. Klar dürfte hierbei sein, dass für die praktische Anwendung eine Bezugnahme auf $T \to \infty$, wie dies die Gleichung (4) erforderlich macht, nicht geeignet ist. Daher werden in der Praxis überschaubare Zeiträume von 5 bis 30 Jahren betrachtet, siehe z. B. Blanchard et. al. (1990). Da über einen endlichen Zeitraum der abdiskontierte Wert der Verschuldung in der Periode t+T nicht unbedingt Null sein muss, d. h. es gilt im Allgemeinen $\frac{ß_{t+T}}{v^T} > 0$, ist es erforderlich, einen Zielwert für den Schuldenbestand in der Periode t+T zu fixieren. Als Vorgabewerte für den Zielwert $ß_{t+T}$ eignet sich z. B. die gegenwärtige Schuldenquote (*stable public debt rule*, d. h. $ß_{t+T} = ß_t$) oder die Vorgabe eines bestimmten Referenzwertes für $ß_{t+T}$, wie z. B. das Maastricht-Kriterium (d. h. man setzt $ß_{t+T} = 0{,}6$[3]). In einem nächsten Schritt ist zu klären, mit welcher Instrumentvariable (Einnahmen- oder Ausgabenanpassung) das finanzpolitische Ziel in der Modellrechnung erreicht werden soll. Da die Länder kaum über

[2] Klar dürfte sein, dass auch direkte Ausgaben- und Einnahmenpolitiken zu Verhaltensänderungen führen können und somit die Unterscheidung zwischen direkten und indirekten Maßnahmen letztendlich sehr schwierig ist.

[3] ß = 0,6 gilt allerdings nur gesamtstaatlich. Herunter gebrochen auf die Länderebene (einschließlich Kommunen) wäre ein kritischer Wert von ß in Höhe von ß=0,33 anzusetzen, da ca. 55% des gesamtstaatlichen Verschuldungsspielraums auf die Länderebene entfällt.

Manövrierfähigkeit auf der Einnahmenseite verfügen, ist es sinnvoll, die Ausgaben als Instrumentvariable zu wählen.

**Abbildung 1:** Verschuldung auf der Ebene der Länder- und Gemeindehaushalte im Jahr 2004: In Euro je EW (rechte Achse) und in % des nominalen BIP (linke Achse)




Quelle: Berechnet aus Angaben des Statistischen Bundesamtes.

Die oben skizzierte Darstellung entspricht der üblichen Vorgehensweise in der Literatur und in der Regel werden empirische Nachhaltigkeitsanalysen nur für den gesamtstaatlichen Haushalt (also Bund, Länder, Gemeinden und Sozialversicherungen) durchgeführt. Wir wollen jedoch ausschließlich die Länderebene (einschl. der Kommunen) betrachten, wobei zu beachten ist, dass auf der subnationalen Ebene von der Normierung fiskalischer Variablen mit dem BIP selten Gebrauch gemacht wird, sondern vielmehr die Bevölkerungszahl als Bezugsvariable verwendet wird, siehe Seitz (2002). Die **Abbildung 1** zeigt, dass das Ranking der Bundesländer im Hinblick auf die Verschuldung je Einwohner und die Verschuldung in Relation zum BIP der Länder durchaus erheblich abweicht. So bildet Bremen beim Pro-Kopf-Schuldenbestand das Schlusslicht, während bei der Schuldenquote Berlin diese Rolle übernimmt. Besonders deutlich wird die Änderung der Rangfolge bei Hamburg, das beim Pro-Kopf-Schuldenbestand den Platz 14 einnimmt, während es bei der Schuldenquote auf Rang 7 liegt.

Wird die Gleichung (1) statt mit dem nominalen BIP mit der Bevölkerungszahl $N_t$ normiert, erhalten wir eine zu (2) völlig analoge Gleichung:

$$(5) \qquad b_t = \frac{1+i}{1+n} b_{t-1} + (e_t - r_t) = \frac{1+i}{1+n} b_{t-1} + p_t = z b_{t-1} + p_t$$
$$mit: b_t = \frac{B_t}{N_t}, e_t = \frac{E_t}{N_t}, r_t = \frac{R_t}{N_t}, p_t = \frac{P_t}{N_t},$$

aus der man unmittelbar ableiten kann:

$$(6) \qquad b_{t+T} = z^{T+1} b_{t-1} + \sum_{i=0}^{T} z^{T-i} p_{t+i} .$$

n bezeichnet hierbei die als konstant unterstellte Wachstumsrate der Bevölkerung. In der Realität gilt im Allgemeinen i > n und damit z = (1+i)/(1+n) > 1; eine Bedingung, die auch aus theoretischer Sicht langfristig erfüllt sein muss. Die mit Kleinbuchstaben bezeichneten Variablen sind die Pro-Kopf-Werte der mit Großbuchstaben bezeichneten absoluten Werte der entsprechenden Variablen. Nachteilig bei der Verwendung der Bevölkerungszahl als Normierungsgröße ist aber der Umstand, dass zwar ein Vergleich der Pro-Kopf-Schulden im Querschnitt (d. h. über alle Bundesländer zu einem gegebenen Zeitpunkt oder über einen relativ kurzen Zeitraum) unproblematisch ist, dass man aber kaum Pro-Kopf-Schuldenbestände über einen längeren oder gar sehr langen Zeitraum von 20 Jahren sinnvoll vergleichen kann, da Realwachstum und Preissteigerungen die nominalen Daten „aufblähen". Dieser Aspekt wird weiter unten berücksichtigt.

Ausgehend von der Darstellung der dynamischen Budgetrestriktion in Termini von Pro-Kopf-Werten sollen nunmehr Nachhaltigkeitsindikatoren unter Verwendung der Primärausgaben als Instrumentvariable abgeleitet werden. Basierend auf der Darstellung der dynamischen Budgetrestriktion des Staates in der Pro-Kopf-Form wird nunmehr berechnet, bei welcher Wachstumsrate der Pro-Kopf-Primärausgaben im Zeitraum t bis t+T in der Periode t+T das Nachhaltigkeitsziel erreicht wird. Hierzu unterstellen wir, dass die primären Pro-Kopf-Ausgaben dem Wachstumspfad $e_{t+i} = e_{t-1}(1+\lambda)^{1+i}$ folgen, wobei $\lambda$ die zur Zielerreichung erforderliche nachhaltige Wachstumsrate der Primärausgaben (je Einwohner) ist. Die gesuchte *nachhaltige Wachstumsrate der Pro-Kopf-Primärausgaben* $\lambda$ ergibt sich aus der Gleichung:

$$(7) \qquad \frac{(1+\lambda)z^{T+1} - (1+\lambda)^{T+2}}{z-(1+\lambda)} = \frac{b^{*} - z^{T+1}b_{t-1} + \sum_{i=0}^{T} z^{T-i} r_{t+i}}{e_{t-1}} ,$$

wobei der Wert von $\lambda$ nicht explizit bestimmt werden kann, sondern durch ein Iterationsverfahren zu ermitteln ist. Die Wachstumsrate der *primären Gesamtausgaben* ergibt sich dann entsprechend der Relation $\lambda$+n. Diese Formulierung der Nachhaltigkeitspolitik ist für die Politik „griffig", da vielfach in Termini von Ausgabenzuwächsen gedacht wird.

Nachzutragen sind noch einige Anmerkungen zur Quantifizierung des Nachhaltigkeitszieles $b^{*}$. Eine solche Zielvariable muss dem Wachstumsaspekt Rechnung tragen, was sich am einfachsten dadurch verdeutlichen lässt, wenn man die „stable public debt rule" bei der Verwendung des BIP als Normierungsvariable auf die Pro-Kopf-Verschuldung überträgt. Die „stable public debt rule" in Termini von Pro-Kopf-Schulden ist dann erfüllt, wenn die öffentliche Pro-Kopf-Verschuldung mit der gleichen Rate wie das nominale BIP wächst. Entsprechend muss die „stable public debt" Pro-Kopf-Verschuldung in der Periode t+T bestimmt werden als:

$$(8) \qquad b_{t+T} = b_{t-1}(1+w)^{T+1},$$

wobei w die Wachstumsrate des nominalen *Pro-Kopf-BIP* bezeichnet. Ist diese Gleichung erfüllt, so ist das Verhältnis von Pro-Kopf-Verschuldung und Pro-Kopf-Einkommen im Zeitpunkt t und t+T identisch. Für den absoluten Schuldenstand impliziert diese Regel:

$$(9) \qquad B_{t+T} = N_{T-1}b_{t-1}(1+w)^{T+1}(1+n)^{T+1}.$$

$b_{t+T} = b_{t-1}(1+w)^{T+1}$ kann als *produktivitätsneutrale Pro-Kopf-Verschuldung* interpretiert werden. Eine Verschuldungspolitik, die diese Regel befolgt, würde das Verhältnis von öffentlicher Schuld und privatem Einkommen nicht verändern; konkret: die Schuldenquote

bleibt konstant. Liegt das Schuldenwachstum über dem Produktivitätsanstieg, würde man einen weiteren Schuldenanstieg *relativ* zum Einkommen der Privaten in Kauf nehmen, d.h. die Schuldenquote steigt. Man kann somit - wie in der gesamten Nachhaltigkeitsliteratur - trotz der Formulierung in Termini von Pro-Kopf-Variablen weiterhin mit der Zielvariable Schuldenquote arbeiten.

Natürlich ist es auch möglich als Zielvariable eine "nachhaltige" Zins-Steuer-Quote vorzugeben, die wiederum durch ein optimales Setzen des Steuerparameters $\lambda$ zu erreichen wäre. Da im Gleichgewicht zwischen der Zins-Steuer-Quote und der Schuldenquote bzw. dem produktivitätsneutralen Pro-Kopf-Schuldenbestand ein stabiler Zusammenhang besteht, ist es letztendlich egal, ob man als Zielvariable die Schuldenquote oder die Zins-Steuer-Quote wählt. Bei unseren Modellrechnungen weiter unten werden wir auch solche Berechnungen vorlegen.

Zusammenfassend ist festzuhalten, dass die Umformulierung einer Nachhaltigkeitspolitik in Termini von Primärausgabenwachstumsraten in griffiger Form den notwendige Anpassungsbedarf öffentlicher Haushalte abbildet. Die nachhaltigen Wachstumsraten der Primärausgaben zeigen der Politik die Finanzierungsspielräume auf, wobei durch die Bezugnahme auf Pro-Kopf-Größen und Wachstumsraten fiskalische Kennziffern benutzt werden, wie sie alltäglich in der Politik verwendet werden. Festzuhalten ist ferner, dass unser Ansatz Forderungen erfüllt, die der Wissenschaftliche Beirat beim Bundesministerium der Finanzen in einem Gutachten zur Nachhaltigkeit der Finanzpolitik im Jahr 2001 an praktisch nutzbare Nachhaltigkeitsindikatoren gestellt hat. Neben der Beschränkung auf einen überschaubaren Zeitraum - in den nachfolgenden Modellrechnungen ist dies der Zeitraum von 2005 bis 2014 - zielt die Verwendung der Wachstumsrate der Primärausgaben als Instrumentvariable insbesondere darauf ab, einen politisch umsetzbaren Übergangspfad zu einer nachhaltigen Finanzpolitik abzubilden (siehe Wissenschaftlicher Beirat beim BMF (2001), S. 53). Ferner ist der Ansatz dafür geeignet, die "Realisierbarkeit" der Nachhaltigkeitspolitik zu überprüfen, in dem man die Entwicklung der Pro-Kopf-Primärausgaben des zu analysierenden Landes mit der in einer Kontrollgruppe - z.B. der Gesamtheit der Flächenländer - vergleicht.

## III. In welchem Umfang hat Bremen bisher Eigenbeiträge zur Bewältigung seiner Haushaltskrise erbracht?

Für die Darstellung in Abschnitt IV spielt die Frage der "Eigenanstrengungen" des Landes Bremen bei der Bewältigung seiner extremen Haushaltsnotlage eine erhebliche Rolle, so dass man sich zunächst mit dieser Thematik beschäftigen muss. Sowohl das Bundesverfassungsgericht in seinem Urteil von 1992 als auch das Maßstäbegesetz fordern von Haushaltsnotlagenländern Eigenanstrengungen zur Bewältigung der Finanzkrise. Allerdings wird offen gelassen, in welchem Umfang solche Eigenanstrengungen zu erbringen und wie Eigenanstrengungen überhaupt zu messen sind. Die Frage, in welchem Umfang Eigenanstrengungen zu erbringen sind, dürfte kaum wissenschaftlich zu beantworten sein, da hiermit normative Aussagen verbunden sind. Entwickeln kann man allerdings Konzepte zur Messung von Eigenanstrengungen, was wir im Nachfolgenden tun und für Bremen konkret berechnen wollen.

Ausgangspunkt unserer Überlegungen ist die Feststellung, dass sich aus der isolierten Betrachtung der Entwicklung der Primärausgaben eines Landes keine Aussagen über dessen Eigenanstrengungen bei der Haushaltskonsolidierung ableiten lassen. Selbst dann, wenn Bremen seine Primärausgaben um einen bestimmten Prozentsatz gesenkt hat, muss das nicht unbedingt auf Eigenanstrengungen zurückzuführen sein, da zu prüfen ist, wie sich im gleichen Zeitraum die Ausgaben von Vergleichsländern entwickelt haben. *Eigenanstrengungen können somit nur im Vergleich zu einer Gruppe von Benchmarkländern bestimmt werden.* Daher bietet es sich an, die Eigenanstrengungen des Landes Bremen im Zeitraum von t-1 bis t mit Hilfe der Gleichung

$$(10) \qquad EA^{HB}_{t-1,t} = A^{HB}_{t-1}(1 + w^{V}_{t-1,t}) - A^{HB}_{t}$$

zu messen, wobei $A^{HB}_{t-1}$ bzw. $A^{HB}_{t}$ die Primärausgaben in Bremen im Jahr t-1 bzw. t bezeichnen und $w^{V}_{t-1,t}$ die Wachstumsrate der Primärausgaben in der Gruppe der Vergleichsländer im Zeitraum von t-1 bis t ist. Führt man eine Betrachtung über mehrere Jahre durch, so müssen die Eigenanstrengungen in den einzelnen Jahren kumuliert werden, d.h. es gilt z.B. für eine Betrachtung über zwei Jahre, t-2 bis t:

$$(10a) \quad EA^{HB}_{t-2,t} = [\, A^{HB}_{t-2}(1 + w^{V}_{t-2,t-1}) - A^{HB}_{t-1}\,] + [\, A^{HB}_{t-2}(1 + w^{V}_{t-2,t-1})(1 + w^{V}_{t-1,t}) - A^{HB}_{t}\,],$$

so dass bei einer Betrachtung über einen längeren Zeitraum die jährlich erzielten Eigenanstrengungen aufzuaddieren sind. Somit geht es bei der Ableitung des Eigenanstrengungsvolumens darum zu bestimmen, welches Ausgabenvolumen in Bremen im Jahr 2004 vorgelegen hätte, wenn das Ausgabenwachstum in Bremen alljährlich dem der Vergleichsländer entsprochen hätte. Entsprechend misst der Betrag $EA^{HB}_{t-j,t}$ die Eigenanstrengungen des Landes Bremen im Zeitraum von t-j bis t relativ zur Gruppe der Benchmarkländer. Sind die mit der Wachstumsrate der Vergleichsländer hochgerechneten Primärausgaben größer als die tatsächlichen Primärausgaben des Landes Bremen in der Periode t, so liegen positive Eigenanstrengungen vor, $EA^{HB}_{t-j,t} > 0$. Es dürfte klar sein, dass die Berechnungsergebnisse auch davon abhängen, welche Vergleichländergruppe man bei der Evaluation der Eigenanstrengungen heranzieht.

Während in der Gleichung (10) die Eigenanstrengungen des Landes Bremen mit dem Aggregat der Primärausgaben bestimmt wurden, können in einer Alternativrechnung die

Primärausgaben auch in Einzelkomponenten zerlegt und für einen Einjahreszeitraum folgende Berechnungen durchführt werden:

$$(11) \qquad EA_{t-1,t}^{HB,*} = \sum_{k=1}^{K} A_{t-1,k}^{HB}(1 + w_{t-1,t,k}^{V}) - A_t^{HB}$$

wobei die Primärausgaben in k = 1,.. K Einzelkomponenten aufgeteilt werden.[4] Soll die Betrachtung auf mehrere Jahre ausgedehnt werden, so muss die Gleichung (11) analog zur Gleichung (10a) formuliert werden. Da die Ausgabenstruktur in Bremen nicht mit der in der Gruppe der Vergleichsländer übereinstimmt, ergeben sich in Gleichung (10) und (11) unterschiedliche Werte für das Eigenanstrengungsvolumen, wobei der Unterschied zwischen beiden Werten eine *Ausgabenstrukturkomponente* reflektiert. Während die Eigenanstrengungen $EA^{HB}$ implizit davon ausgehen, dass in Bremen und in den Vergleichsländern die gleiche Ausgabenstruktur vorliegt, wird bei $EA^{HB,*}$ in Gleichung (11) die Ausgabenstruktur des Landes Bremen verwendet, so dass die Gleichung (11) einen besseren Indikator für die Eigenanstrengungen liefert als der in (10) bestimmte Wert. Allerdings lässt es sich nicht vermeiden, dass die Ergebnisse in Gleichung (11) auch von der Aufspaltung der Ausgaben in die Einzelkomponenten abhängig sind, wobei die Differenzen in der Praxis aber nicht besonders groß sind.[5]

Mit dem Konzept der Quantifizierung von Eigenanstrengungen über ein Benchmarking der Primärausgabenwachstumsraten tragen wir der Dynamik von Budgetprozessen und Konsolidierungsprozessen Rechnung. So muss die Konsolidierung eines öffentlichen Haushaltes nicht unbedingt durch eine absolute Rückführung der Ausgaben erfolgen, sondern kann auch darin bestehen, dass das Wachstum der Ausgaben begrenzt wird, wobei ein Konsolidierungseffekt natürlich nur dann erzielt wird, wenn das Ausgabenwachstum (signifikant) unterhalb der Grenze des Einnahmenwachstums gehalten wird. Letzteres resultiert aus dem Umstand, dass sich Konsolidierungsprozesse - insbesondere dann, wenn der Konsolidierungsbedarf erheblich ist - häufig über einen Zeitraum von mehreren Jahren vollziehen. Ferner werden bei der Ermittlung der Eigenanstrengungen Effekte, die ausgabenseitig alle Länder betreffen, aus der Betrachtung ausgeklammert, da sich Haushaltsnotlagenländer keinesfalls Einsparungen als "Eigenbeitrag" anrechnen lassen dürfen, die in ähnlicher Form auch in anderen Ländern anfallen. Analog gilt, dass "unvermeidbare" Ausgabensteigerungen (z.B. aufgrund von Inflation oder allgemeinen Tariflohnsteigerungen) auch einem Haushaltsnotlagenland "zugestanden" werden müssen.

Bei der Bestimmung der Eigenanstrengungen werden in den Gleichungen (10) bzw. (11) jeweils Pro-Kopf-Werte verwendet und abschließend werden die Pro-Kopf-Eigenanstrengungen mit der Einwohnerzahl des Landes Bremen im Jahr 2004 multipliziert um zu einer Schätzung für das Gesamtvolumen der Eigenanstrengungen zu kommen. Als Benchmark wird alternativ die Gesamtheit der Flächenländer sowie der Durchschnitt der alten Länder (ohne Berlin) verwendet, wobei diese Variantenberechnung insbesondere aufgrund der Sonderentwicklungen in den Ostflächenländern sinnvoll ist. So sind im Zeitraum von 1994 bis 2004 die Primärausgaben in den Ostflächenländern (FO) um 0,6% gesunken, während in den Westflächenländern (FW) ein Anstieg von 8,5% zu verzeichnen war und die Gesamtheit der Flächenländer (FL) die Primärausgaben um 6,2% erhöht haben, siehe **Tabelle**

[4] Grundsätzlich wäre es natürlich auch möglich, eine Aufspaltung nach Funktionen bzw. Aufgabenbereichen vorzunehmen.

[5] Man beachte, dass die Gleichungen (10) und (11) die Eigenanstrengungen unmittelbar für den Gesamtzeitraum von 1994 bis 2004 bestimmen.

**1**. In den alten Ländern[6] (AL) stiegen im gleichen Zeitraum die Primärausgaben um ca. 8,4%. In Bremen sind die *laufenden* Primärausgaben deutlich geringer angestiegen als in der Vergleichsländergruppe, während sich die investiven Ausgaben aufgrund des ISP in Bremen im Betrachtungszeitraum nahezu verdoppelt haben. In den Vergleichsländern wurden hingegen die investiven Ausgaben um ca. 25% reduziert. Per Saldo ergibt sich für Bremen somit ein Primärausgabenwachstum von ca. 17%, das deutlich über allen Vergleichswerten liegt. Ergänzend haben wir in der Tabelle 1 auch die Wachstumsraten der bereinigten Ausgaben und der Zinsausgaben ausgewiesen. Während die bereinigten Ausgaben in Bremen um nahezu 11% gestiegen sind, lag der Anstieg in den Flächenländern bei ca. 7% und in den alten Ländern bei ca. 8%. Bei den Zinsausgaben war hingegen ein Rückgang von ca. 15,3% in Bremen zu verzeichnen, während diese in den Flächenländern um 14,6% und in den alten Ländern um ca. 1% angestiegen sind.

**Tabelle 1:** Ausgabenwachstum von 1994 bis 2004 im Ländervergleich

| Wachstumsraten 1994 - 2004 | Primärausgaben insgesamt | laufende Primärausgaben | investive Ausgaben | bereinigte Ausgaben | Zinsausgaben |
|---|---|---|---|---|---|
| Bremen | 16,2% | 6,8% | 96,9% | 10,9% | -15,3% |
| Flächenländer insges. | 6,2% | 15,6% | -27,7% | 6,8% | 14,6% |
| darunter: | | | | | |
| Westflächenländer | 8,5% | 15,8% | -24,3% | 7,9% | 1,3% |
| Ostflächenländer | -0,6% | 14,8% | -31,9% | 3,4% | 132,2% |
| alte Länder (ohne Berlin) | 8,4% | 15,2% | -22,3% | 7,9% | 1,0% |

Berechnet auf Basis von Pro-Kopf-Werten.
Quelle: Eigene Berechnungen auf Basis der Kassenstatistik unter Verwendung der zuordnungskorrigierten Daten in Bremen entsprechend der Übersicht 1.

**Exkurs: Zuordnungskorrekturen in Bremen**

In Bremen wurden in den vergangenen Jahren infolge von Zuordnungsproblemen laufende Ausgaben in der Kapitalrechnung verbucht, was dazu führte, dass die investiven Ausgaben zu hoch und die laufenden Ausgaben, einschließlich der Zinsausgaben, zu gering ausgewiesen wurden. Dies gilt auch für die aktuelle Haushaltsplanung bis zum Jahr 2007. Bremen hat bis zum Jahr 2000 zwischenzeitlich Rückrechnungen vorgelegt, die wir in der **Übersicht 1** dokumentieren. Nach Angaben des Senators für Finanzen der Freien Hansestadt Bremen lag das Volumen der mit Zuordnungsproblemen behafteten Buchungen in den Jahren 1997 bis 1999 in etwa in der Größenordnung des Jahres 2000. Für unsere nachfolgenden Berechnungen benötigen wir aber Angaben über den Zeitraum von 1993 bis 2004, so dass wir für die Jahre 1993 bis 1999 eigene[7] Schätzungen vorgenommen haben die davon ausgehen, dass die fehlerhaften Zuordnungen bei den Zinsausgaben erst mit Aufnahme des Sanierungsprogramms eingesetzt haben, während bei den sonstigen konsumtiven Ausgaben fehlerhafte Zuordnungen in einer Größenordnung von ca. 25 Mio. Euro bereits im Jahr 1993 vorlagen.

Es sei betont, dass es sich bei den Angaben in der Übersicht 1 um Werte handelt, die im Sommer/Spätjahr 2005 erarbeitet wurden und die somit auch noch einen vorläufigen Charakter haben. Es ist daher durchaus möglich, dass die vom Senator für Finanzen der Freien Hansestadt Bremen noch vorzulegenden endgültigen Ergebnisse der Zuordnungskorrekturen von den hier dokumentierten Daten abweichen können.

[6] In den alten Ländern sind natürlich auch die Werte des Landes Bremen enthalten. Da der Bevölkerungsanteil Bremens an den alten Ländern aber nur 1% beträgt, ist der Einfluss der Daten Bremens auf den AL-Durchschnitt vernachlässigbar!
[7] In Abstimmung mit dem Senator für Finanzen der Freien Hansestadt Bremen.

**Übersicht 1:** Zuordnungskorrekturen bei den Haushaltszahlen des Landes Bremen im investiven und konsumtiven Bereich: Angaben in Mio. Euro

| | in der investiven Rechnung bisher zugeordnete konsumtive Ausgaben | | | investive Ausgaben (wie bislang ausgewiesen) | korrigierte investive Ausgaben |
|---|---|---|---|---|---|
| | insgesamt | Zinsausgaben | sonstige konsumtive Ausgaben | | |
| | (1) = (2) + (3) | (2) | (3) | (4) | (5) = (4) - (1) |
| eigene Schätzungen | | | | | |
| 1993 | 25 | 0 | 25 | 466 | 441 |
| 1994 | 35 | 5 | 30 | 418 | 383 |
| 1995 | 49 | 12 | 37 | 423 | 374 |
| 1996 | 58 | 15 | 43 | 449 | 391 |
| 1997 | 68 | 18 | 50 | 523 | 455 |
| 1998 | 77 | 22 | 55 | 548 | 471 |
| 1999 | 80 | 25 | 55 | 610 | 530 |
| Angaben des Senators für Finanzen der Freien Hansestadt Bremen | | | | | |
| 2000 | 83 | 26 | 57 | 632 | 549 |
| 2001 | 102 | 33 | 69 | 673 | 571 |
| 2002 | 90 | 40 | 51 | 751 | 660 |
| 2003 | 108 | 45 | 63 | 792 | 684 |
| 2004 | 94 | 35 | 59 | 790 | 696 |
| 2005p | 100 | 41 | 60 | 755 | 655 |

Spalte (4): Die investiven Ausgaben im Zeitraum von 1993 bis 2004 wurden der Kassenstatistik entnommen; bei den Daten des Jahres 2005 handelt es sich um Angaben des Senators für Finanzen der Freien Hansestadt Bremen.
Quelle: Eigene Berechnungen und Angaben des Senators für Finanzen der Freien Hansestadt Bremen.

Die in der Übersicht 1 ausgewiesenen Korrekturen sind durchaus erheblich. So ergibt sich auf Basis der bisher gemeldeten Daten in den Jahren von 2000 bis 2004 in Bremen eine jahresdurchschnittliche Investitionsquote (investive Ausgaben in % der bereinigten Ausgaben) von 17,3%, die nach Durchführung der Zuordnungskorrekturen auf ca. 15% sinkt. Die in der Übersicht 1 dargestellten Daten werden im Nachfolgenden unseren Eigenanstrengungsberechnungen sowie den Modellrechnungen zugrunde gelegt.

Die **Tabelle 2** zeigt die über den Zeitraum von 1994 bis 2004 kumulierten Eigenanstrengungen des Landes Bremen, differenziert nach der laufenden und der investiven Rechnung. Die Ergebnisse für die Gesamtheit der Flächenländer sowie die alten Länder weichen nicht dramatisch voneinander ab, so dass wir uns auf die nach unserer Ansicht "belastungsfähigeren" Ergebnisse im Vergleich zu den alten Ländern beziehen. Bei den *laufenden Primärausgaben* liegt das hochgerechnete Eigenanstrengungsvolumen Bremens im Zeitraum von 1994 bis 2004 bei ca. 700 Mio. Euro. Im Jahr 2004 lag das Niveau der laufenden Primärausgaben in Bremen um ca. 8,8% unter dem Niveau, das sich ergeben hätte, wenn in Bremen die laufenden Primärausgaben seit 1994 im Gleichschritt mit dem FL-Durchschnitt gewachsen wären. Bei den *investiven Ausgaben* ergeben sich jedoch erhebliche Mehrausgaben, die sich über den Betrachtungszeitraum auf ein Gesamtvolumen von - hochgerechnet auf die Einwohnerzahl Bremens - ca. 1,66 Mrd. Euro belaufen, was eine Folge des Bremer ISP - aber auch der erheblichen Rückführung der investiven Ausgaben in den Vergleichsländern - ist. Insgesamt tätigte das Land Bremen aber höhere Primärausgaben im Vergleich zu den alten Ländern, die sich kumuliert über den Zeitraum von 1994 bis 2004 auf ca. 1 Mrd. Euro (ca. 0,75 Mrd. Euro im Vergleich zur Gesamtheit der Flächenländer) belaufen.

**Tabelle 2:** Kumulierte Eigenanstrengungen des Landes Bremen im Vergleich zu den Flächenländern und den alten Ländern von 1994 bis 2004 in Mio. Euro

| Eigenanstrengungen Bremens im Vergleich zu:[1)] | Primärausgaben insgesamt[2)] | laufende Primärausgaben | investive Ausgaben | *nachrichtlich:* | |
|---|---|---|---|---|---|
| | | | | *bereinigte Ausgaben* | *Zinsausgaben[3)]* |
| | (1) = (2) + (3) | (2) | (3) | | |
| Flächenländer insgesamt | -746 | + 1.008 | - 1.754 | *- 829* | *+ 1.155* |
| alte Länder | - 972 | + 691 | - 1.663 | *- 989* | *+ 325* |

1) Berechnet auf Basis von Pro-Kopf-Ausgaben und anschließende Hochrechnung auf die Einwohnerzahl des Landes Bremen!
2) Verwendet man die Gleichung (10) als Evaluationskriterium, ergeben sich Eigenanstrengungen in Höhe eines Minusbetrags von 1,62 Mrd. Euro im Vergleich die Flächenländern insgesamt bzw. von -1,46 Mrd. Euro im Vergleich zu den alten Ländern.
3) Bei den Zinsausgaben ist der Begriff der "Eigenanstrengungen" nicht angebracht!
Quelle: Eigene Berechnungen auf Basis der Kassenstatistik unter Verwendung der zuordnungskorrigierten Daten in Bremen entsprechend der Übersicht 1.

Nachrichtlich werden in der Tabelle 2 auch die Ergebnisse für die bereinigten Ausgaben insgesamt dokumentiert. Aufgrund der bereits in Tabelle 1 ausgewiesenen überproportionalen Wachstumsraten der bereinigten Ausgaben in Bremen im Vergleich zum Flächenländerdurchschnitt bzw. den alten Ländern, ergeben sich hier negative Eigenanstrengungen in Höhe von ca. 830 Mio. Euro bzw. ca. 990 Mio. Euro. Bei den bereinigten Ausgaben ist aber der Begriff der "Eigenanstrengungen" nur mit großer Vorsicht anzuwenden, da diese auch die Zinsausgaben enthalten und die Zinsausgaben natürlich auch von den Sanierungshilfen beeinflusst werden. Dargestellt werden auch die Ergebnisse einer Übertragung des Eigenanstrengungskonzepts auf die Zinsausgaben, wobei hier aber nicht von "Eigenanstrengungen" sondern einfach von "Entwicklungsdifferentialen" gesprochen werden sollte. Die Zinsausgaben lagen in Bremen Ende 2004 um einen Betrag von ca. 1.155 Mio. Euro unter dem Wert, der sich ergeben hätte, wenn die Zinsausgabenentwicklung in Bremen der des Flächenlanddurchschnitts entsprochen hätte, und ca. 325 Mio. Euro unter dem Vergleichswert der alten Länder. Die Ursache für die "günstigere" Entwicklung der Zinsausgaben in Bremen ist darauf zurückzuführen, dass die Pro-Kopf-Schulden in Bremen im Betrachtungszeitraum "nur" um ca. 30,2%, in den Flächenländern aber um ca. 72,1% und in den alten Ländern um ca. 46,3% gestiegen sind. In den geringeren Zinsaufwendungen reflektieren sich natürlich die von Bremen in diesen Jahren erhaltenen Sanierungshilfen. Da im gleichen Zeitraum der jahresdurchschnittliche Zinssatz - bestimmt als Relation von Zinsausgaben im Jahr t dividiert durch den Schuldenbestand am Ende des Jahres t-1 - von ca. 7,1% im Jahr 1994 auf ca. 5,1% im Jahr 2004 gesunken ist, ergaben sich in Bremen trotz steigender Schulden rückläufige Zinsausgaben und in den alten Ländern blieben die Zinsausgaben weitgehend stabil.

Bezüglich der Eigenanstrengungen des Landes Bremen erhält man somit ein recht "gespaltenes" Ergebnis: Im laufenden Bereich hat Bremen deutliche Konsolidierungsfortschritte zu verzeichnen. Fiskalisch wurden diese Effekte aber überkompensiert durch die Mehrausgaben im investiven Bereich. Eine Bewertung dieser Befunde ist schwierig: Unter dem Aspekt der Haushaltkonsolidierung und der Bewältigung der Haushaltsnotlage ist die deutliche Ausweitung der Primärausgaben unzweifelhaft negativ zu sehen. Ob unter Beachtung der langfristigen Wachstumsaspekte die offensive Investitionsstrategie des Landes Bremen in den vergangenen Jahren positiv zu beurteilen ist, kann und soll hier nicht untersucht werden, siehe hierzu Kitterer (2004).

## IV. Haushaltssanierungsstrategien für Bremen

Unter Verwendung des in Abschnitt II dargestellten methodischen Ansatzes sollen nunmehr Nachhaltigkeitsstrategien für den Bremer Haushalt abgeleitet und auf deren Realisierbarkeit überprüft werden. Hierzu ist zunächst die Frage der "Ausgabenuntergrenzen", die für Stadtstaaten wie Bremen in einem solchen Konsolidierungsprozess anzusetzen sind, zu klären. Diese Frage ist von zentraler Bedeutung, da es zu untersuchen gilt, ob das Land nicht auch aus eigener Kraft zur Sanierung seines Haushaltes fähig ist. Nur dann, wenn dies unter allen zumutbaren Eigenanstrengungen nicht möglich ist, kann eine Hilfe der Solidargemeinschaft eingefordert werden. Allgemein formuliert müssen diese Ausgabenuntergrenzen so bemessen sein, dass den jeweiligen Ländern die Erfüllung ihrer verfassungsrechtlichen Aufgaben möglich ist.

Von der "Logik" bei der Bestimmung der Elemente einer Nachhaltigkeitspolitik gehen wir bei unserer nachfolgenden Modellrechnung wie folgt vor:

- In einem **ersten** Schritt bestimmen wir den Konsolidierungsbedarf des Landes Bremen. Diesen messen wir am Erreichen einer stabilen Schuldenquote. Dieser Konsolidierungsbedarf wird bestimmt durch die wirtschaftliche Entwicklung und der sich hieraus ergebenden Einnahmenentwicklung sowie dem Nachhaltigkeitsziel (stabile Schuldenquote).

- In einem **zweiten** Schritt bestimmen wir, welches Eigenanstrengungsvolumen das Land Bremen im Zuge dieses Konsolidierungsprozesses erbringen muss und kann. Diese Frage kann nur beantwortet werden wenn es gelingt, halbwegs belastungsfähige Aussagen über "Ausgabenuntergrenzen" für Bremen zu formulieren. Diese Ausgabenuntergrenzen sind nicht unabhängig von der Entwicklung in anderen Ländern, so dass wir Modellrechnungen für das Land Bremen und geeignete Vergleichsländer *simultan* betrachten müssen. Da Eigenhilfe vor Fremdhilfe geht, müssen die Eigenanstrengungen Bremens bis an die Grenzen gehen, an denen das Land Gefahr läuft, seine verfassungsgemäßen Aufgaben nicht mehr erfüllen zu können. Alle darüber hinausgehenden Eigenanstrengungen wären weder zumutbar noch verfassungsrechtlich vertretbar.

- In einem **dritten** Schritt wird bestimmt, welche Hilfe die Solidargemeinschaft erbringen müsste, um in Bremen eine nachhaltige Finanzpolitik zu sichern, so dass die Summe aus den Eigenanstrengungen und den Entlastungseffekten der Solidargemeinschaftshilfe das Erreichen des Nachhaltigkeitsziels sichert.

Somit wird von der "Logik" her die **Hilfeleistung** an das Land Bremen **residual bestimmt** und steht **nachrangig zur Eigenhilfe**. Diese Vorgehensweise entspricht nach unserer Interpretation auch der Argumentation des BVerfG in seinem Haushaltsnotlagenurteil von 1992.

### *Zur Bedeutung von Ausgabenuntergrenzen im Kontext der Diskussion um Sanierungshilfen für Haushaltsnotlagenländer*

In der Diskussion um Sanierungsleistungen für Haushaltsnotlagenländer spielt die Frage von "Ausgabenuntergrenzen" eine erhebliche Rolle, da diese die einem Haushaltsnotlagenland

abzuverlangenden bzw. zumutbaren Eigenanstrengungen bestimmen. Die hierbei relevante Ausgabenkategorie sind unzweifelhaft die Primärausgaben, da die in den Gesamtausgaben enthaltenen Zinsausgaben für die öffentliche Leistungserstellung nicht zur Verfügung stehen, so dass es letztendlich um **Primärausgabenuntergrenzen** geht. Die Ableitung von Primärausgabenuntergrenzen ist empirisch recht schwierig, und da auch die hierzu von uns angestellten Überlegungen sehr umfangreich sind, haben wir diese Berechnungen in einen gesonderten Anhang zu diesem Beitrag verlagert. Dort zeigen wir auf, dass Primärausgabenuntergrenzen für Stadtstaaten in einer Größenordnung von 125%[8] des Vergleichswertes des Flächenländerdurchschnitts liegen, so dass wir in den nachfolgenden Modellrechnungen diesen Wert für Bremen ansetzen. Es sei betont, dass hiermit keine "Besserstellung" des Landes Bremen im Vergleich zu den Flächenländern verbunden ist, sondern lediglich den stadtstaatenspezifischen Besonderheiten Bremens Rechnung getragen wird.

Auf die zentrale Bedeutung von "Ausgabenuntergrenzen"[9] in der Diskussion um Haushaltsnotlagen hat auch der "Wissenschaftliche Beirat beim Bundesministerium der Finanzen" in dem Ende 2004 vorgelegten Gutachten "Haushaltskrisen im Bundesstaat" hingewiesen. Hierzu führte der Beirat aus, dass dieses untere Ausgabenniveau so zu bemessen sei, dass die betroffene Gebietskörperschaft zur "Aufrechterhaltung der rechtsstaatlichen Ordnung" in der Lage ist. Allerdings macht der Beirat keine quantitativen Aussagen und vermeidet auch Angaben darüber, wie eine solche Schätzung konkret durchzuführen sei.

Hinzuweisen ist auch auf ein Gutachten von Huber, siehe Huber (2004), im Auftrag des Bundesfinanzministeriums, wobei dem Gutachten insofern eine gewisse Bedeutung zufällt, da dieses Gutachten vom Bundesfinanzministerium der Klageerwiderung der Bundesregierung im "Haushaltsnotlagenverfahren" von Berlin beigefügt wurde. Huber (2004), siehe S. 18, hält in Berlin eine Primärausgabenrelation, die ca. 5% unter dem Vergleichswert von Hamburg liegt, für angemessen und führt weiter aus, dass im Zuge eines Haushaltskonsolidierungsprozesses Berlin auch eine Absenkung seiner Primärausgaben auf ein "etwas niedrigeres Niveau" (Huber [2004], S.19), hinnehmen muss. Im Durchschnitt der letzten beiden Jahre erreichte Hamburg eine Primärausgabenrelation von ca. 131,4% des Flächenländerdurchschnitts, so dass nach den Ausführungen von Huber - bei einem Primärausgabenniveau in Berlin von 95% des Hamburger Vergleichswertes - Berlin einen Wert von ca. 124,8% der Flächenländer erreichen müsste, um dem höheren Ausgabenbedarf Berlins in seiner Rolle als Stadtstaat gerecht zu werden. In ergänzenden Ausführungen zu seinem Gutachtens - siehe Huber (2005) - unterstreicht Huber diese Position nochmals. Diese von Huber - ohne Begründung! - gesetzte Primärausgabenuntergrenze ist nahezu deckungsgleich mit den Ergebnissen unserer Berechnungen im Anhang zu diesem Beitrag!

Ebenso beachtenswert sind Ausführungen von Volker Halsch, einem der Staatssekretäre im Bundesfinanzministerium, im Rahmen eines Vortrages zum Thema "Berlin im Geflecht der Bund/Länder-Finanzbeziehungen" im Sommer 2005 an der FU in Berlin. Halsch führte hierbei u. a. aus, was das BMF unter einer "extremen Haushaltsnotlage" versteht:

[8] Wie die Ergebnisse im Anhang zeigen, ergeben sich dort Werte die bezüglich der Primärausgabenuntergrenze sogar leicht über dem hier unterstellten Wert von 125% liegen.

[9] Der Beirat spricht in seinem Gutachten von einer "Ausgabenuntergrenze", ohne zu definieren, auf welche Ausgaben er diese bezieht. Sinnvoll ist es, die Ausgabenuntergrenze ausschließlich auf die Primärausgaben und nicht auf die bereinigten Gesamtausgaben zu beziehen, da mit den in den Gesamtausgaben enthaltenen Zinsausgaben keine öffentlichen Leistungen erbracht werden können!

> *"Dabei liefert der Umfang der für Nachhaltigkeit erforderlichen Ausgabenkürzungen den Ansatzpunkt für die Definition einer extremen Haushaltsnotlage. Nur in dem Fall, in dem der Umfang der erforderlichen Ausgabenkürzungen dazu führt, dass ein kritisches Mindestniveau bei den Primärausgaben unterschritten wird, liegt eine extreme Haushaltsnotlage vor. Denn nur bei Unterschreitung dieses Niveaus wäre das Land nicht mehr in der Lage, seinen unabweislichen Ausgabenverpflichtungen nachzukommen."*

Dieser Ansatz des BMF entspricht genau der von uns im weiteren Verlauf der Analyse gewählten Vorgehensweise. Ferner nimmt Halsch - bezugnehmend auf das oben bereits erwähnte Gutachten von Huber - auch zur Frage Stellung, wo denn die kritische Ausgabenuntergrenze des Landes Berlin liegt:

> *"Schwierig ist dabei natürlich die Bestimmung dieses kritischen Mindestniveaus. Im Gutachten von Professor Huber werden Konsolidierungspfade aufgezeigt, bei denen sich Berlin bei rechtzeitiger und rascher ausgabenseitiger Konsolidierung selbst aus seiner Haushaltskrise befreien kann, ohne dass das Niveau der Primärausgaben unter 95% des Hamburger Niveaus sinkt. Gemessen am Ausgabenniveau des wirtschafts- und finanzstärksten Landes Hamburg scheint die Größe von 95 % keine für Berlin unvertretbare Setzung von Professor Huber zu sein. Im Gegenteil. Der Unterschied zwischen den Primärausgaben je Kopf im finanzstarken Flächenland Hessen und im finanzschwachen Flächenland Rheinland-Pfalz — jeweils einschließlich ihrer Kommunen — beträgt beispielsweise nicht 5, sondern 11 Prozentpunkte, wird ausschließlich auf die konsumtiven Primärausgaben abgestellt sogar 13 Prozentpunkte. Berlin befindet sich also auch unter dem Gesichtspunkt der Nachhaltigkeit nicht in einer extremen Haushaltsnotlage, weil es selbst über ausreichende Möglichkeiten verfügt, seine Finanzsituation dauerhaft zu stabilisieren."*

Den methodischen Betrachtungen des BMF ist zuzustimmen: Entscheidend ist, ob ein Land seine Haushaltskrise überwinden kann, ohne hierbei eine Absenkung der Primärausgaben auf ein solches Niveau vornehmen zu müssen, dass dies die Wahrnehmung der Aufgabenverpflichtungen gefährdet. Wäre dem so, könnte sich das Land nur durch eine massive Verletzung seiner Aufgabenverpflichtungen aus einer Haushaltskrise selbst befreien. Die von Halsch dem Land Berlin "zugestandene" Primärausgabenuntergrenze von 95% des Hamburger Wertes dürfte für Bremen erst recht gelten, da Bremen strukturell finanzstärker ist als Berlin, wobei wir den Terminus "strukturell" auf die Einnahmenposition unter Ausschaltung der Vermögensveräußerungen, sowie der BEZ zur Haushaltssanierung und der Sonderlasten der ostdeutschen Länder (einschließlich dem Land Berlin) verstehen.

Wie wir aufzeigen werden, befindet sich das Land Bremen nach BMF-Definition in einer extremen Haushaltsnotlage und das selbst dann, wenn man von der 95%-Primärausgabenrelation zu Hamburg bzw. der 125%-Relation zu den Flächenländern nochmals Abschläge in erheblicher Größenordung vornehmen würde. Hierzu werden wir im ersten Unterabschnitt IV.1 zunächst eine Schätzungen des Einnahmenpotentials für das Land Bremen und die Vergleichsländer ableiten. Abschnitt IV.2 evaluiert Nachhaltigkeitspolitiken in Bremen ohne Sanierungshilfen, während in Abschnitt IV.3 Sanierungshilfen berücksichtigt werden. Ergänzt werden diese Berechnungen in Abschnitt IV.4 noch um Nachhaltigkeitsmodelle die als Zielvariable statt der Schuldenquote die Zins-Steuer-Quote verwenden. Bei allen Berechnungen wird keine Differenzierung der Primärausgaben in die laufende und investive Komponente vorgenommen. Eine solche Aufspaltung wird erst in

Abschnitt V eingeführt. In allen nachfolgenden Modellrechnungen wird der 10-Jahres-Zeitraum von 2005 bis 2014 betrachtet, ferner gehen alle unsere Berechnungen sowohl in Bremen als auch in den Vergleichsländern von konstanten Einwohnerzahlen im Zeitraum von 2005 bis 2014 (auf dem Niveau des Jahres 2004) aus, da die Veränderung der Einwohnerzahlen nach der 10ten Koordinierten Bevölkerungsprognose in diesem Zeitraum ohnehin recht gering sein werden.[10] Der Nominalzins wird bei allen Berechnungen mit konstant 5% unterstellt.

*Hinweise zur Datenbehandlung*

*a) Zur Verrechnung des Länderfinanzausgleichs (LFA)*

*Ein fairer Ausgabenvergleich muss bei den Geberländern die Ausgaben- und Einnahmenseite um den LFA kürzen, da in diesen Ländern ein Teil der Steuereinnahmen sozusagen nur einen „durchlaufenden Posten" darstellt. Die LFA-Korrekturen wurden von uns nach folgendem Verfahren durchgeführt: Für die Geberländer werden die Zahlungen in den LFA der Kassenstatistik entnommen, wobei diese Angaben von den (sowohl vorläufigen als auch endgültigen) Abrechnungen des BMF aufgrund zeitlicher Verschiebungen beim LFA abweichen können.*

*b) Ausgabenkonzepte*

*Die bereinigten Gesamtausgaben umfassen alle Ausgaben der öffentlichen Haushalte, ohne Bruttotilgungen von Krediten. Analog ist das Konzept der bereinigten Gesamteinnahmen definiert, d.h. die Krediteinnahmen zählen nicht zu den Einnahmen. Der Zusatz "bereinigt" bezieht sich auf den Umstand, dass z.B. bei den Einnahmen bzw. Ausgaben der konsolidierten Länder- und Gemeindeebene die Zahlungen zwischen den beiden Ebenen herausgerechnet werden.*

*In unserer Betrachtung der Ausgaben nimmt das Konzept der Primärausgaben eine zentrale Stellung ein. Die Gesamtausgaben kann man schreiben als:*

*Gesamtausgaben = laufende Ausgaben + investive Ausgaben*

*und die laufenden Ausgaben können wiederum zerlegt werden als:*

*laufende Ausgaben = Zinsausgaben + konsumtive Ausgaben*

*Die konsumtiven Ausgaben bezeichnen wir auch als laufende Primärausgaben. Die Primärausgaben sind dann definiert als:*

*Primärausgaben = konsumtive Ausgaben + investive Ausgaben = Gesamtausgaben - Zinsausgaben.*

*Der Finanzierungssaldo ist definiert als:*

*Finanzierungssaldo = Einnahmen - Ausgaben*

*und von noch größere Bedeutung ist der Primärsaldo:*

*Primärsaldo = Einnahmen - Primärausgaben*

*Zumindest der Primärsaldo sollte positiv sein, da aus diesem wenigstens ein Teil der Zinsausgaben finanziert werden muss.*

*Bevor wir unsere Modellrechnungen vorstellten sei aber ausdrücklich betont, dass es sich bei diesen um Szenarien handelt und keinesfalls um Ansatzwerte z.B. für die Finanzplanung des Landes Bremen oder des Durchschnitts der Flächenländer. Dies liegt daran, dass unsere Modellrechnungen auf Verhaltensannahmen sowohl des Landes Bremen als auch des Flächenländerdurchschnitts beruhen und unsere Ausgangsdatenbasis dem Datenstand entspricht, der sich im Sommer/Spätjahr 2005 abzeichnete. Dies impliziert, dass insbesondere auch nicht die Jahresabschlussdaten für das Jahr 2005 des Landes Bremen oder der Flächenländer in die Berechnungen einfließen konnten. Aus diesen Gründen können die hier berechneten Daten auch nicht mit Haushaltsabschlussdaten für das Jahr 2005 oder Finanzplanungsdaten der hier betrachteten Länder verglichen werden.*

[10] Siehe Seitz (2004a) zur Vorgehensweise bei der Berücksichtigung von Bevölkerungsveränderungen bei Einnahmenprojektionen auf der Landesebene.

*IV.1 Einnahmenprojektion für Bremen und den Flächenländerdurchschnitt von 2005 bis 2014*

Die Basis für unsere nachfolgenden Berechnungen sind die prognostizierten Einnahmen des Landes Bremen sowie des FL-Durchschnitts. Wir greifen hier bewusst nicht auf die Finanzpläne des Landes Bremen bzw. der Flächenländer zurück, da diese auf unterschiedlichen Annahmen im Hinblick auf das Wirtschaftswachstum basieren und ferner wollen wir alle potentiellen Vorwürfe der "Ergebnismanipulation" vermeiden, so dass wir hier eigene Projektionen erarbeiten, die für Bremen und die Flächenländer *auf einheitlichen Annahmen* beruhen. Allerdings verwenden wir für Bremen - insbes. auch aufgrund des Auslaufens der SanierungsBEZ mit dem Jahr 2004 - als Basisdaten die Angaben des Jahres 2005 gemäß dem Nachtragshaushalt des Landes Bremen. Ferner verwenden wir in Bremen für den Ansatz der Erlöse aus Vermögensverkäufen bis zum Jahr 2009 die Angaben der Bremer Finanzplanung bis 2009; in den Flächenländern arbeiten wir hingegen mit eigenen Schätzungen. Um keine Vergleichsverzerrungen entstehen zu lassen werden die Steuereinnahmen (nach Finanzausgleich) sowie die sonstigen Einnahmen im Jahr 2005 in den Flächenländern mit der gleichen Wachstumsrate fortgeschrieben wie in Bremen. Letzteres ist auch unproblematisch, da z.B. der Ansatz der Steuereinnahmen in der Haushaltsplanung Bremens für das Jahr 2005 auf der Steuerschätzung vom Mai 2005 beruht. In den Folgejahren 2006 bis 2014 wird die Einnahmenentwicklung in Bremen sowie dem FL-Durchschnitt aber - wie weiter unten beschrieben - an die Entwicklung des BIP gekoppelt.

**Übersicht 2:** Einnahmenkomponenten zur Projektion der Einnahmenentwicklung

| | |
|---|---|
| 1a | Steuereinnahmen |
| 1b | Zahlungen aus dem Länderfinanzausgleich |
| 1c | Zahlungen in den Länderfinanzausgleich |
| 1d | FehlbetragsBEZ |
| 1=1a + 1b - 1c + 1d | Nettosteuereinnahmen nach Finanzausgleich |
| 2 | HaushaltssanierungsBEZ (ab 2005 Null) |
| 3 | ÜbergangsBEZ für die alten Länder (ab 2005 Null) |
| 4 | SonderBEZ für die Kosten der politischen Führung, unter Beachtung der Absenkung ab 2005 |
| 5a | SonderbedarfsBEZ für die neuen Länder ("Korb 1"), unter Beachtung der Rückführung entsprechend dem SFG. |
| 5b | sonstige überproportionale Leistungen des Bundes und der EU an die neuen Länder ("Korb 2"), unter Beachtung der Rückführung analog der SonderbedarfsBEZ im SFG |
| 5 = 5a + 5b | Osttransferleistungen |
| 6 | Vermögensverkäufe (in Bremen bis 2009 entsprechend dem aktuellen Finanzplan; ab 2009 auf Null fixiert) |
| 7 | Sonstige Einnahmen |
| 8 = 1+2+3+4+5+6+7 | bereinigte Einnahmen |

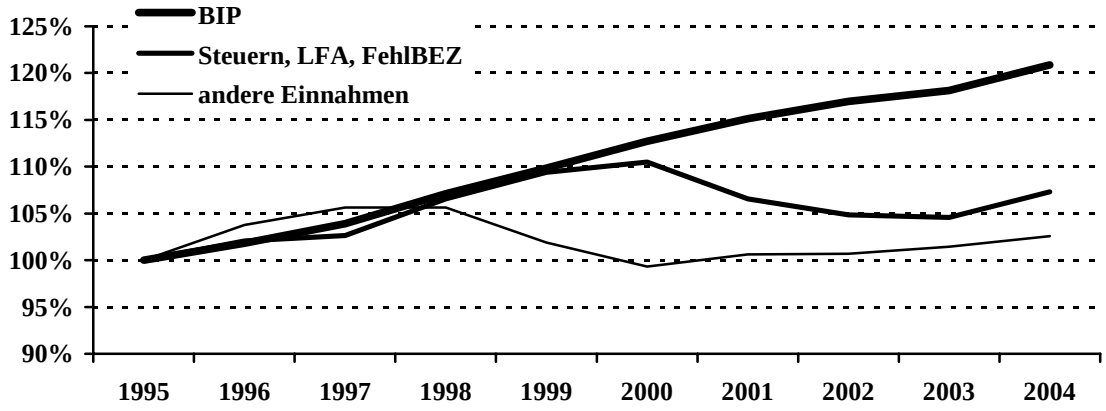
Zur Ableitung der Projektionen zerlegen wir die bereinigten Einnahmen in die in der **Übersicht 2** ausgewiesenen Komponenten. Die Komponenten 2 bis 5 sind dem Gesetz zu entnehmen, wobei allerdings die Komponente 5b auf einer eigenen Schätzung beruht.[11] Die Osttransfers werden entsprechend dem Degressionsmuster der SoBEZ, wie im

[11] Siehe H. Seitz (2004b): "Ein Vorschlag zur Umsetzung des Korb 2 im Solidarpakt II", verfügbar auf: http://www.tu-dresden.de/wwvwlemp/publikation/

Solidarpaktfortführungsgesetz (SFG) fixiert, abgeschmolzen. Die Vermögensverkäufe in Bremen wurden, wie bereits oben erwähnt, der Finanzplanung des Landes Bremen bis zum Jahr 2009 entnommen und in den Folgejahren mit Null angesetzt. In den Flächenländern werden diese im Zeitraum von 2005 bis 2014 entsprechend dem jahresdurchschnittlichen Wert der letzten 5 Jahre mit jährlich 7,5 Mrd. Euro angesetzt. Zu schätzen sind somit lediglich die Nettosteuereinnahmen (Komponente 1) sowie die sonstigen Einnahmen (Komponente 7).

Die Schätzungen des Steueraufkommens (einschließlich LFA und FehlbetragsBEZ) basieren auf Annahmen über die Wachstumsrate des nominalen BIP, die Aufkommenselastizität der Steuereinnahmen (einschließlich Finanzausgleich) und der restlichen Einnahmen. Hierzu betrachten wir zunächst, in welcher Relation zum BIP sich die Einnahmenkomponenten in den letzten Jahren entwickelt haben, siehe **Abbildung 2**. Seit 1995 war eine weitgehende "Entkopplung" des Aufkommens aus Steuern vom BIP-Wachstum zu beobachten, wobei allerdings auch die Steuerreformen zu dieser unstetigen Entwicklung beigetragen haben. Ferner sehen wir, dass die "sonstigen Einnahmen" weitgehend unabhängig vom BIP sind und sich in den letzten 10 Jahren auch kaum (nominal) verändert haben. Obgleich die Steueraufkommenselastizität in den letzten Jahren deutlich kleiner als 1,0 war, gehen wir bei unseren Modellrechnungen davon aus, dass sich diese wieder in Richtung eines langfristig stabilen Wertes von 1,0 entwickelt. Im Hinblick auf die "sonstigen Einnahmen" unterstellen wir, dass diese auch zukünftig weit unterproportional mit dem BIP wachsen, und gehen von einer Aufkommenselastizität von 1/3 aus, was sicherlich recht optimistisch ist.

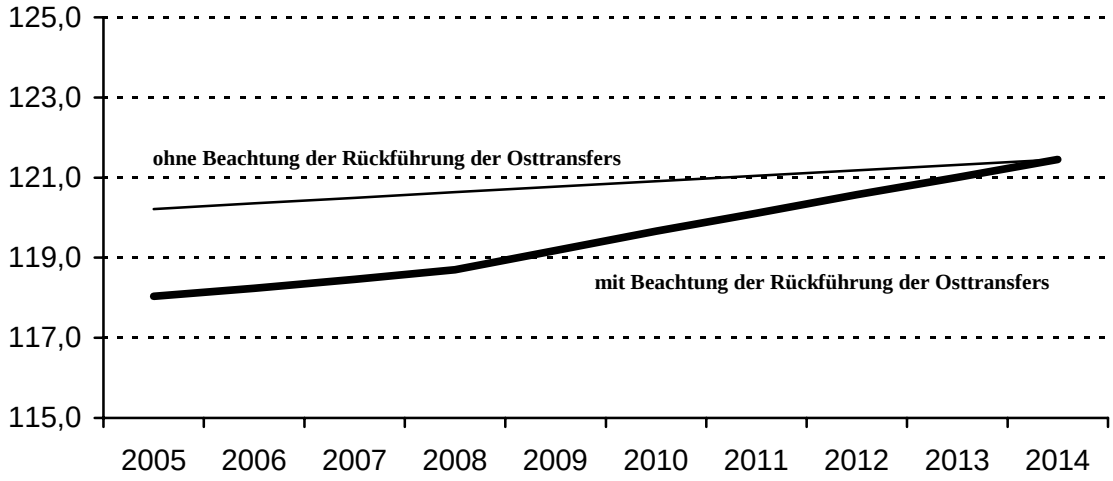
**Abbildung 2:** Entwicklung der Einnahmen aus Steuern, LFA und FehlBEZ sowie der sonstigen Einnahmen und des BIP in Deutschland (Landes- und Gemeindeebene): Normierung 1995 = 100




Andere Einnahmen ohne HaushaltssanierungsBEZ.
Quelle: Berechnet aus Angaben der Kassenstatistik, Statistisches Bundesamt.

Die Basismodelle gehen im gesamten Betrachtungszeitraum von einem Anstieg des BIP in Höhe von 2,5% aus und in Alternativrechnungen verwenden wir auch eine Wachstumsrate von 3,5%. In den Jahren von 1995 bis 2004 betrug das jahresdurchschnittliche Wachstum des nominalen BIP in Gesamtdeutschland ca. 2,1% und war nahezu identisch mit der des Landes Bremen. Wir gehen somit in der Basisvariante von einer leichten und in der Alternativrechnung von einer deutlichen Erholung der Konjunktur aus. Die Gesamtheit unserer Modellannahmen haben wir in der **Übersicht 3** nochmals vollständig in Kurzform dokumentiert.

**Abbildung 3:** Entwicklung der Pro-Kopf-Primäreinnahmen des Landes Bremen in Relation zu den Vergleichswerten der Flächenländer von 2005 bis 2014 bei einem BIP-Wachstum von 2,5% mit und ohne Berücksichtigung der Rückführung der Osttransfers: Normierung: Flächenländer = 100




Quelle: Eigene Berechnungen.

Bei unserer Projektion müssen wir uns des Umstandes bewusst sein, dass die Flächenländer infolge der Rückführung der Osttransfers an die Ostflächenländer bis zum Jahr 2014 Einnahmenverluste erleiden werden. Die gesamten Osttransfers - in der Abgrenzung der Position 5 in Übersicht 2 - betrugen im Jahr 2004 ca. 149 Euro je EW - bezogen auf die Flächenländer insgesamt - und diese werden bis zum Jahr 2014 auf ca. 81 Euro absinken. *Dies führt dazu, dass sich in unseren Modellrechnungen die Einnahmenposition des Landes Bremen in Relation zum Flächenländerdurchschnitt c.p. verbessert.* Wir werden diesen Mechanismus aufzeigen und quantifizieren, aber dennoch bei allen unseren Berechnungen die dynamische Rückführung der Osttransfers berücksichtigen, da wir die Primärausgabenentwicklung des Landes Bremen mit unserem Konzept der Primärausgabenuntergrenze an den FL-Durchschnitt ankoppeln und ferner eine Politik der Nachhaltigkeit im FL-Durchschnitt als Referenzmaßstab verwendet wird.

**Übersicht 3:** Die Modellannahmen im Überblick

1. Wachstumsrate des BIP in HB und in den FL: 2,5% und 3,5%.
2a. Steuereinnahmen (nach Finanzausgleich) in Bremen 2005: aktuelle Haushaltsplanung/Nachtragshaushalt von Bremen; ab 2006: Projektion mit BIP-Wachstum bei einer BIP-Elastizität von 1.
2b. Steuereinnahmen (nach Finanzausgleich) in den FL 2005: Wachstumsrate gegenüber 2004 wie in Bremen; ab 2006: Projektion mit BIP-Wachstum bei einer BIP-Elastizität von 1.
3a. Vermögensveräußerungen in Bremen: bis 2009 nach Finanzplanung, von 2010 bis 2014 Ansatz von Null.
3b. Vermögensveräußerungen in den FL: von 2005 bis 2014 Durchschnittswert der letzten fünf Jahre Ansatz von Null.
4a. Sonstige Einnahmen in Bremen 2005: aktuelle Haushaltsplanung/Nachtragshaushalt von Bremen; ab 2005: Projektion mit BIP-Wachstum bei einer BIP-Elastizität von 1/3.
4b. Sonstige Einnahmen in den FL 2005: Wachstumsrate gegenüber 2004 wie in Bremen; ab 2006: Projektion mit BIP-Wachstum bei einer BIP-Elastizität von 1/3.
5. Osttransferleistungen in den FL: Berücksichtigung von Korb 1 und Korb 2 im Rahmen des Soli II und Abschmelzung der Osttransfer entsprechend dem SFG.
6. Zinssatz: 5,0%.
7. Bevölkerungsentwicklung: Konstante Bevölkerungszahl (2004) in HB und in den FL .

Die **Abbildung 3** zeigt die Entwicklung der Pro-Kopf-Primäreinnahmen - also der Einnahmen netto der Erlöse aus Vermögensveräußerungen - des Landes Bremen relativ zu den Flächenländerwerten bei einem BIP-Wachstum von 2,5%. Ausgewiesen werden die Relationen in zwei Varianten: In der *ersten* Variante, die von uns im Nachfolgenden auch als Referenzmodell verwendetet wird, wird die Rückführung der Osttransfers im Zeitraum von 2005 bis 2014 entsprechend der gesetzlichen Vorgaben berücksichtigt (Kurve: mit Beachtung der Rückführung der Osttransfers). Hier verfügt Bremen im Jahr 2005 über Primäreinnahmen, die bei ca. 118% des FL-Durchschnitts liegen und bis zum Jahr 2014 auf ca. 121,4% ansteigen. Grund für diesen doch recht erheblichen Anstieg ist der Verlust an Transferleistungen an die neuen Länder in Ostdeutschland. In der zweiten Variante wird der Effekt der Rückführung der Osttransfers "künstlich" ausgeschaltet, in dem im Zeitraum von 2005 bis 2014 die Osttransfers in Höhe des im Jahr 2014 fließenden Betrages fixiert werden (Kurve: ohne Berücksichtigung der Rückführung der Osttransfers). Hier ergibt sich eine Primäreinnahmenquote von ca. 120,2% im Jahr 2005, die bis 2014 auf 121,4% ansteigt und somit den gleichen Wert erreicht wie in der ersten Rechenvariante.

**Tabelle 3:** Komponenten der Einnahmenentwicklung in Bremen bis 2014

| Einnahmenkomponente in Mio. Euro | Wachstumsrate 2,5% | Wachstumsrate 3,5% |
|---|---|---|
| 0. bereinigte Einnahmen im Jahr **2004**, IST (Kassenstatistik) | 3.339 | 3.339 |
| darunter: | | |
| HaushaltssanierungsBEZ | 358 | 358 |
| 1. Bereinigte Einnahmen **2005**, Haushaltsplan/Nachtragsh. | 2.952 | 2.952 |
| darunter: | | |
| Steuern, LFA und FehlBEZ | 2.254 | 2.254 |
| Vermögensverkäufe und sonstige BEZ | 60 | 60 |
| sonstige Einnahmen | 577 | 577 |
| 2. Bereinigte Einnahmen **2014**, Projektion | 3.497 | 3.772 |
| darunter: | | |
| Steuern, LFA und FehlBEZ | 2.815 | 3.072 |
| Vermögensverkäufe und sonstige BEZ | 0 | 0 |
| sonstige Einnahmen | 621 | 640 |
| 3. Zuwachs 2005/2014 in % | | |
| Bereinigte Einnahmen | 18,5% | 27,8% |
| darunter: | | |
| Steuern, LFA und FehlBEZ | 24,9% | 36,3% |
| sonstige Einnahmen | 7,8% | 11,0% |
| 4. Nachrichtlich: | | |
| Bereinigte Einnahmen 2009 in der Modellrechnung | 3.144 | 3.251 |
| Bereinigte Einnahmen 2009 in der Bremer Finanzplanung | 3.234 | 3.234 |

Quelle: Eigene Schätzungen, siehe Text.

Die Ursache für die - selbst nach Ausschaltung der Rückführung der Osttransfers - leicht steigende Primäreinnahmenrelation Bremens liegt darin begründet, dass im Flächenländerdurchschnitt der Anteil der Einnahmen aus Steuern und Finanzausgleich bei ca. 70% liegt, während dieser Anteil in Bremen bei 80% liegt. In umgekehrter Lesart bedeutet dies, dass der Anteil der "sonstigen Einnahmen" an den gesamten Primäreinnahmen in Bremen geringer ist als in den Flächenländern. Verantwortlich hierfür ist zum einen, dass in Bremen die sonstigen Einnahmen um ca. 60 Euro je Einwohner unterhalb des Durchschnitts der Flächenländer liegen.[12] Zum anderen liegt dies natürlich in der Einwohnerwertung

[12] Berechnet auf Basis der Kassenstatistik des Jahres 2004. Ursache hierfür ist u.a. der Umstand, dass in Bremen die Gebühreneinnahmen geringer sind als im FL-Durchschnitt, da insbes. im Bereich der "Kommunalen

begründet, da Bremen je "natürlichem" Einwohner ein weit höheres Steuer- und Finanzausgleichsaufkommen hat als die Flächenländer. Da der Anteil aus Steuern und Finanzausgleich an den Gesamteinnahmen in Bremen höher ist als in den Flächenländern und diese Einnahmen annahmegemäß eine BIP-Elastizität von 1,0 haben, während die sonstigen Einnahmen nur eine BIP-Elastizität von 1/3 haben, verbessert sich die Einnahmenrelation des Landes Bremen im Vergleich zum FL-Durchschnitt.

Nachzutragen ist, dass die Abbildung 3 lediglich die Einnahmenprojektion für ein BIP-Wachstum von 2,5% aufzeigt. Bei einem BIP-Wachstum von 3,5% unterscheiden sich die *Relationen* (aber natürlich nicht die absoluten Werte!) nur geringfügig von den in Abbildung 3 dargestellten Werten, so dass wir auf die Darstellung verzichtet haben. Allerdings haben wir in der **Tabelle 3** die Gesamtergebnisse unserer Einnahmenprojektion für die beiden BIP-Varianten detailliert aufgelistet. Auf Basis dieser Projektion gehen wir von einem Einnahmenzuwachs bis 2014 in Bremen von 20% bei einem BIP-Wachstum von 2,5%, bzw. von nahezu 30% bei einem BIP-Zuwachs von 3,5% aus. Hierbei steigen die Einnahmen aus Steuern und Finanzausgleich überproportional, während die sonstigen Einnahmen deutlich geringer anwachsen. Ergänzend sei noch darauf hingewiesen, dass unsere Modellkonstruktion impliziert, dass sich die *Relation der Pro-Kopf-Einnahmen aus Steuern und Finanzausgleich* (einschließlich FehlbetragsBEZ und abzüglich der LFA-Leistungen der Geberländer) in Bremen im Vergleich zum Flächenländerdurchschnitt im gesamten Simulationszeitraum nicht verändert und ca. 132,1% beträgt. Letztendlich sei noch erwähnt, dass unsere Modellrechnung für Bremen nur geringfügig von der aktuellen Finanzplanung des Landes Bremen abweicht. So prognostizieren wir für Bremen im Jahr 2009 bereinigte Gesamteinnahmen zwischen 3.144 Mio. Euro (2,5%) bis 3.251 Mio. Euro (3,5%), während die Finanzplanung einen Wert von 3.234 Mio. Euro im Jahr 2009 verzeichnet. Somit decken unsere beiden Modellrechnungen den Streubereich ab, innerhalb dessen sich die Bremer Finanzplanung bewegt.

### *IV.2 Nachhaltigkeitsberechnungen für Bremen ohne Sanierungshilfen von 2005 bis 2014*

Wir wollen in diesem Abschnitt der Frage nachgehen, ob das Land Bremen aus eigener Kraft eine Nachhaltigkeitspolitik betreiben kann, ohne das Land in eine Situation hineinzuführen, bei der berechtigte Zweifel an der Fähigkeit des Landes Bremen zur Erfüllung seiner verfassungsrechtlich gebotenen Aufgaben aufkommen. Bei unseren Modellrechnungen gehen wir von dem Ziel einer Stabilisierung der Schuldenquote aus, d.h. die Schuldenquote im Jahr 2014 entspricht der des Jahres 2004 und zwar sowohl in Bremen als auch in den Flächenländern, die wir als Benchmark für die Entwicklung der Primärausgaben des Landes Bremen heranziehen.

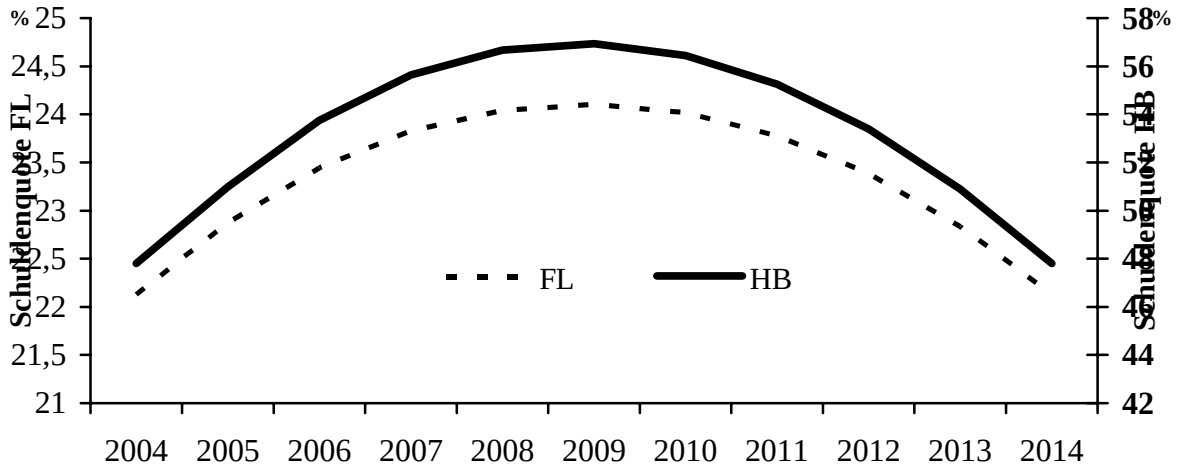
In der **Abbildung 4** zeigen wir zunächst den Verlauf der Schuldenquote bei einem BIP-Wachstum von 2,5% in den Flächenländern und in Bremen im Simulationszeitraum. Bei der Schuldenquote greifen wir als Basisjahr auf den Wert des Jahres 2004 zurück, da wir bei Verwendung des Jahres 2005 als Ausgangsbasis unterschiedliche Werte für die Schuldenquote in den Modellvarianten mit 2,5% bzw. 3,5% BIP-Wachstum erhalten würden. Die Schuldenquote der FL würde von ca. 22,1% im Jahr 2004 auf ca. 24,5% im Jahr 2009 ansteigen und sich dann bis 2014 wieder dem Ausgangswert von 2004 nähern. In Bremen wäre ein kräftiger Anstieg von ca. 47,8% im Jahr 2004 auf 57% im Jahr 2009 zu erwarten und

---

Gemeinschaftsdienste" im FL-Durchschnitt der Anteil der noch in (kommunalen) Haushalten geführten Einrichtungen in diesem Bereich noch recht hoch ist, während diese Einrichtungen in Bremen weitgehend außerhalb des Haushalts geführt werden.

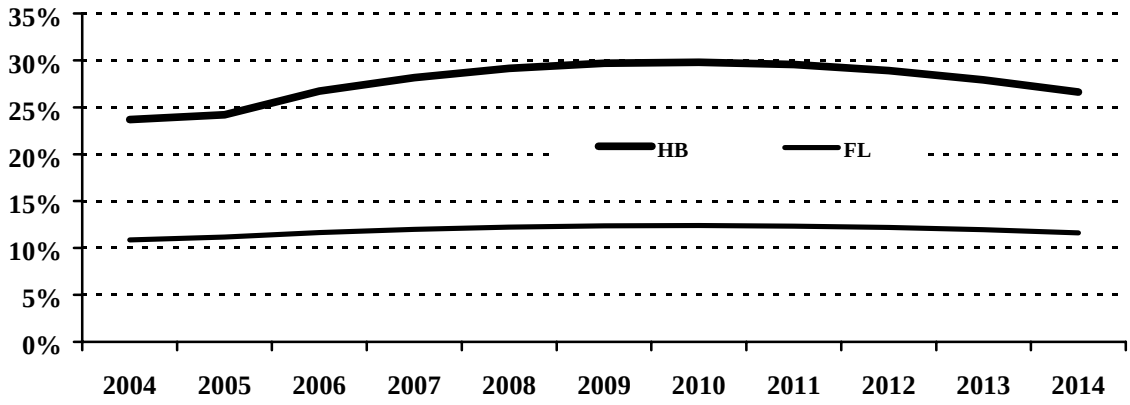
in den Folgejahren ein Rückgang auf den 2004-Wert. Ein Anstieg des BIP-Wachstums auf 3,5% würde den Verlauf der in Abbildung 4 dargestellten Kurven nur geringfügig verändern, wobei der Höchstwert der Schuldenquote in Bremen um ca. 1,5% geringer ausfällt.

**Abbildung 4:** Entwicklung der Schuldenquote in Bremen und in den Flächenländern bei einer nachhaltigen Finanzpolitik bei einem BIP-Wachstum von 2,5% ohne Sanierungshilfen für Bremen




Quelle: Eigene Berechnungen, siehe Text.

**Abbildung 5:** Entwicklung der Zins-Steuer-Quote in Bremen und in den Flächenländern bei einer nachhaltigen Finanzpolitik bei einem BIP-Wachstum von 2,5%




Quelle: Eigene Berechnungen, siehe Text.

Ergänzend haben wir in der **Abbildung 5** die Entwicklung der Zins-Steuer-Quote (ZSQ) in Bremen sowie im FL-Durchschnitt ausgewiesen, wobei wir diese wie folgt definiert haben:

(12) ZSQ = Zinsausgaben : (Steuereinnahmen + Einnahmen aus dem LFA - Zahlungen in den LFA + FehlBEZ),

d.h. wir betrachten Zahlungen im horizontalen Länderfinanzausgleich sowie die FehlbetragsBEZ als Steueräquivalente. Im Jahr 2004 betrug die Zins-Steuer-Quote im FL-Durchschnitt 10,9%, während in Bremen mehr als der doppelte Wert (23,7%) erreicht wurde. In den Modellrechnungen steigt die Zins-Steuer-Quote in Bremen auf nahezu 30%, während in den FL ein Höchstwert von 12,4% erreicht wird. Bis zum Jahr 2014 würde sich die ZSQ in

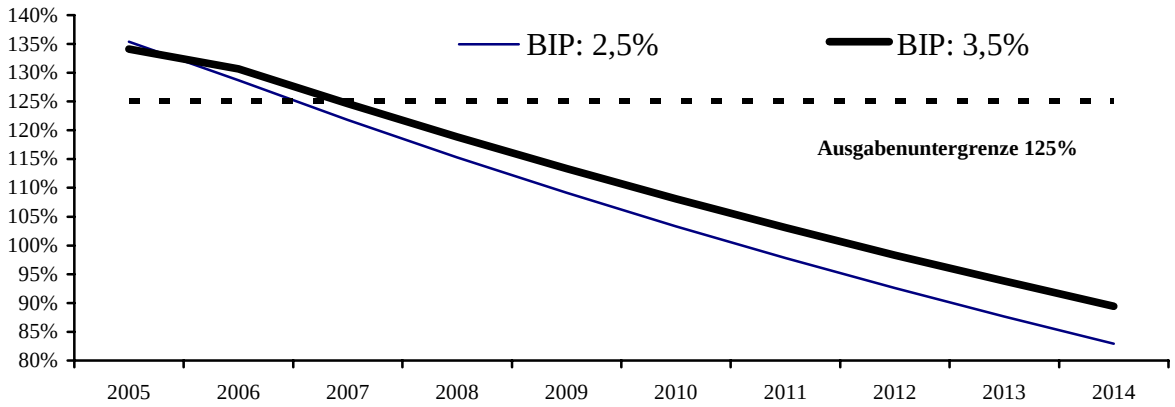
Bremen auf 26,6% reduzieren (FL: 11,5%). Selbst in der Rechenvariante mit einem BIP-Wachstum von 3,5% steigt diese Quote in Bremen auf ca. 26,5% an.

**Tabelle 4:** Jahresdurchschnittliche Wachstumsrate der Primärausgaben bei einer auf die Stabilisierung der Schuldenquote ausgerichteten Nachhaltigkeitspolitik in Bremen sowie im Durchschnitt der Flächenländer

| jährliche Primärausgaben-wachstumsrate 2005 - 2014 | BIP-Wachstum 2,5% | BIP-Wachstum 3,5% |
|---|---|---|
| Flächenländer: stabile Schuldenquote 22,1% | 0,25% | 1,20% |
| Bremen: stabile Schuldenquote 47,8% | -5,11% | -3,48% |

Quelle: Eigene Berechnungen siehe Text.

**Abbildung 6:** Pro-Kopf-Primärausgaben in Bremen in % der Pro-Kopf-Primärausgaben in den Flächenländern bei alternativem BIP-Wachstum




Quelle: Eigene Berechnungen, siehe Text.

Von entscheidender Bedeutung im Hinblick auf die Realisierbarkeit der hier bestimmten Nachhaltigkeitspolitiken ist die Frage, welche Primärausgabenimplikationen damit verbunden sind. Hierzu zeigt die **Tabelle 4** zunächst die zum Erreichen des Nachhaltigkeitsziels erforderliche Wachstumsrate der Primärausgaben. So müssen bei einem BIP-Wachstum von 2,5% die Primärausgaben in Bremen jahresdurchschnittlich um ca. 5,1% und bei einem BIP-Wachstum von 3,5% um ca. 3,5% reduziert werden. In den Flächenländern können hingegen die Primärausgaben um ca. 1/4 % bzw. 1,2% erhöht werden. Von noch größerer Bedeutung für die Einschätzung der Realisierbarkeit dieser Nachhaltigkeitspolitik des Landes Bremen ist die Betrachtung der Pro-Kopf-Primärausgaben in Bremen in Relation zum FL-Vergleichswert. In der **Abbildung 6** haben wir diese Relationen für die beiden Wachstumsszenarien dargestellt, wobei wir auch die von uns abgeleitete kritische Unterschwelle der Primärausgabenrelation von 125% eingetragen haben. Ein Blick auf diese Abbildung zeigt die Dramatik der Situation des Landes Bremen:

- Eine Nachhaltigkeitspolitik in Bremen mit dem Ziel einer Stabilisierung der Schuldenquote auf dem Niveau des Jahres 2004 von 47,8% würde bei einem BIP-Wachstum von 2,5% bereits mit dem Jahr 2007 die Ausgabenuntergrenze durchbrechen; ein BIP-Wachstum von 3,5% würde diesen Prozess nur wenig beeinflussen. Im Jahr 2014 würde sogar bei einem BIP-Wachstum von 2,5% annähernd die Marke von 80% der Pro-Kopf-Primärausgaben der Flächenländer

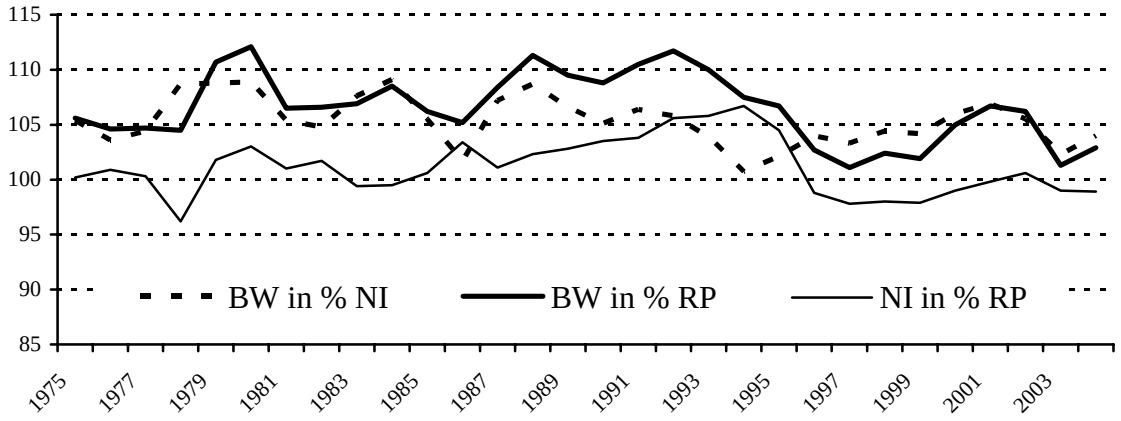
erreicht und selbst bei einem BIP-Wachstum von 3,5% wird die 90%-Grenze nach unten durchbrochen.

- Die *jährlichen* Absenkungen der Primärausgaben würden einen Betrag von 100 Mio. Euro überschreiten. Ein solcher Konsolidierungsschritt mag ggf. in einem oder in zwei Jahren möglich sein, aber keinesfalls alljährlich über einen Zeitraum von 10 Jahren! Die gesamten Primärausgaben müssten von ca. 3.490 Mio. Euro im Jahr 2005 auf ca. 2.180 Mio. Euro (2,5% BIP) bzw. 2.590 Mio. Euro (3,5% BIP) im Jahr 2014 reduziert werden. Eine solche Anpassung dürfte nicht möglich und ökonomisch auch kaum sinnvoll sein.
- Würde man vom Ziel einer nachhaltigen Finanzpolitik abgehen und in Bremen bei einem BIP-Wachstum von 2,5% (3,5%) eine Absenkung der Primärausgabenrelation auf 125% vornehmen, so würde die Schuldenquote von 47,8% auf 69,6% (64,9%) ansteigen. In allen Fällen wäre der Finanzierungssaldo im Jahr 2014 immer noch erheblich, d.h. die Schuldenquote würde in den Folgejahren weiter ansteigen.

*Diese Simulationen zeigen, dass es Bremen aus eigener Kraft nicht gelingen kann eine nachhaltige Finanzpolitik zu betreiben, ohne bei den Primärausgabenrelationen so starke Kürzungen vorzunehmen, so dass das die Bürger des Landes Bremen im Ländervergleich eine dramatisch schlechtere Versorgung mit öffentlichen Gütern und Dienstleistungen hinnehmen müsste und somit Zweifel an der Fähigkeit des Landes Bremen zur Erfüllung seiner verfassungsrechtlich gebotenen Aufgaben aufkommen würden.* In allen Fällen wird die von uns als Untergrenze angesehene Primärausgabenrelation von 125% dauerhaft und in einem nicht zu akzeptierenden Umfang unterschritten. Die damit verbundenen notwendigen realen Ausgabeneinschnitte müssen als dramatisch bezeichnet werden und dürften nicht realisierbar sein. Hierbei ist zu beachten, dass das von uns gesetzte Nachhaltigkeitsziel einer Stabilisierung der Schuldenquote über einen Zeitraum von 10 Jahren keinesfalls als "ehrgeizig", sondern im Gegenteil als moderat zu bezeichnen ist. Und selbst dann, wenn man einen weiteren Anstieg der Schuldenquote - z.B. auf 60% - "zulässt", wird eine Primärausgabenrelation von 102,4% bei einem BIP-Wachstum von 2,5% bzw. ca. 110% bei einem BIP-Wachstum von 3,5% erreicht! Auch dies wären unrealisierbare Primärausgabenrelationen die darüber hinaus auch noch die Pro-Kopf-Verschuldung Bremens auf nahezu den vierfachen (!) Wert des Durchschnitts der Flächenländer treiben würde!

Bereits die Absenkung der Primärausgabenrelation auf ein Niveau von 125% der Flächenländer würde einen in der Geschichte der Bundesrepublik noch nie beobachteten Präzedenzfall darstellen. Betrachtet man die langfristige Relation der Primärausgaben - ohne Leistungen der Geberländer im LFA - zwischen z.B. finanzstarken und finanzschwachen Westflächenländern, was wir in der **Abbildung 7** am Beispiel der Länder Baden-Württemberg, Rheinland-Pfalz und Niedersachsen auch tun, so stellt man fest, dass sich selbst über einen Zeitraum von 30 Jahren die Ausgabenrelationen zwischen den Ländern nicht besonders dramatisch und insbesondere auch nicht systematisch verändert haben, da sich die "Bewegungen" der Primärausgabenrelationen weitgehend innerhalb eines Korridors von 5% bewegen. So erreichte Baden-Württemberg über ca. 20 Jahre ein Primärausgabenvolumen, das sich in der Regel zwischen 105% und 110% des Wertes der beiden finanzschwachen Länder Rheinland-Pfalz und Niedersachsen bewegte. Ab Mitte der 90er Jahre scheinen sich diese Relationen auf ein geringeres Niveau reduziert zu haben, wobei hier sicherlich auch die Effekte der Einbeziehung der ostdeutschen Länder sowie des Landes Berlin in den Länderfinanzausgleich eine erhebliche Rolle spielen, da ab Mitte der 90er Jahre auch die Leistungen des Landes Baden-Württemberg im LFA erheblich angestiegen sind.

**Abbildung 7:** Entwicklung der Primärausgabenrelationen zwischen Baden-Württemberg, Niedersachsen und Rheinland-Pfalz von 1975 bis 2004




Quelle: Berechnet aus Angaben der Kassenstatistik.

Aus unseren Analysen können wir somit eine Reihe von ersten Schlussfolgerungen ziehen: Wie im Anhang zu diesem Beitrag aufgezeigt wird, ist in Stadtstaaten eine untere Primärausgabenrelationsgrenze von 125% des Durchschnitts der Flächenländer anzusetzen. Jede weitere Absenkung dürfte mit an Sicherheit grenzender Wahrscheinlichkeit bereits einen Stadtstaat an den Rand eines Zustands der Handlungsunfähigkeit versetzen. Sollten diese Quoten signifikant unterschritten werden, dürften keinerlei Zweifel an der Unfähigkeit der Stadtsaaten zur Erfüllung ihrer Aufgaben vorliegen. Unsere Nachhaltigkeitsberechnungen zeigen, dass Bremen noch nicht einmal eine so bescheidene Nachhaltigkeitspolitik wie die einer konstanten Schuldenquote verfolgen kann, ohne über einen längeren Zeitraum diese Ausgabenuntergrenze dauerhaft und erheblich nach unten zu durchbrechen. Letzteres ist sogar weitgehend unabhängig von der konkret unterstellten Wachstumsrate in Gesamtdeutschland und in Bremen. Selbst dann, wenn man bereit ist eine weitere Schuldenexplosion in Bremen hinzunehmen und die Pro-Kopf-Verschuldung im Jahr 2014 auf nahezu den vierfachen Wert des FL-Durchschnitts zu "akzeptieren", ändert dies an dem grundlegenden Problem nichts, da selbst dann Primärausgabenrelationen von deutlich unter 110% erreicht werden!

Auch dann, wenn man Haushaltsnotlagenhilfen berechtigt sehr kritisch gegenüberstehen muss, so ist hier doch festzuhalten, dass die schwere Finanzkrise des Stadtstaates Bremen eine Unterstützung von außen erfordert, wobei aber auch vom Land Bremen erhebliche Eigenanstrengungen sowohl in der laufenden und mehr noch in der investiven Rechnung gefordert werden müssen. Mit der Quantifizierung solcher Solidarhilfen und den Eigenanstrengungen des Landes Bremen wollen wir uns im nächsten Abschnitt beschäftigen.

### *IV.3 Eigenanstrengungen und Sanierungshilfen in Bremen zur Gewährleistung einer nachhaltigen Finanzpolitik*

Unsere Modellrechnungen haben gezeigt, dass Bremen aus eigener Kraft keine Schuldenstabilisierungspolitik betreiben kann, ohne eine Absenkung der Primärausgaben-relationen hinnehmen zu müssen, die erhebliche Zweifel an der Fähigkeit des Landes zur Erfüllung seiner verfassungsrechtlichen Aufgaben entstehen lassen. Aus diesen Gründen führen wir nunmehr Modellrechnungen über die Gewährung von Sanierungshilfen durch.

Hierbei unterstellen wir, dass die Hilfe in Form einer Direktentschuldung erfolgt, d.h. der Bund bzw. die Solidargemeinschaft übernimmt direkt Schulden des Landes. Die Vorteile für Bremen liegen dann bei der Einsparung von Zinsausgaben.[13] Allerdings auferlegen wir dem Stadtstaat Bremen bei unseren Modellrechnungen auch sehr harte Eigenanstrengungen, um die das Land auch vor dem Hintergrund der bereits seit 1994 erhaltenen erheblichen Sanierungshilfen nicht herumkommen wird.

Es dürfte offenkundig sein, dass das Volumen der zu leistenden Sanierungshilfen durch zahlreiche gestaltbare Faktoren beeinflusst wird, wie insbesondere:

- vom Timing der Entschuldung,
- vom vorgegebenen Nachhaltigkeitsziel für das Land Bremen sowie
- von der als akzeptabel betrachteten Untergrenze der Primärausgabenrelation, die ihrerseits wiederum die Eigenanstrengungen bestimmen, die von der Solidargemeinschaft vom Land Bremen eingefordert werden,

so dass wir zunächst noch die diesbezüglichen Annahmen formulieren müssen.

**Tabelle 5:** Unterstellte Anpassung der Primärausgabenrelation in Bremen in Relation zum Durchschnitt der Flächenländer bis zum Jahr 2014

| | Primärausgaben in Bremen in % der Primärausgaben im Flächenländerdurchschnitt |
|---|---|
| 2004, Ist | 143,6 |
| 2005, HH-Plan | 135,4 |
| 2006 | 132,5 |
| 2007 | 131,5 |
| 2008 | 130,6 |
| 2009 | 129,7 |
| 2010 | 128,7 |
| 2011 | 127,8 |
| 2012 | 126,9 |
| 2013 | 125,9 |
| 2014 | 125,0 |

Quelle: Ab 2006 eigene Szenarien.

Bei der Berechnung von Sanierungshilfen gehen wir weiterhin davon aus, dass Bremen die Primärausgabenrelation bis zum Jahr 2014 auf 125% absenkt. Den hier unterstellten konkreten Verlauf der Primärausgabenrelationen haben wir in der **Tabelle 5** dokumentiert. In den vergangenen Jahren, einschließlich dem Jahr 2004, lagen die Primärausgaben des Landes Bremen bei ca. 145% des FL-Durchschnitts. Mit dem Haushaltsplanjahr 2005 ist aufgrund von besonderen Maßnahmen bereits eine Rückführung dieser Relation auf 135,4% verbunden. In den Folgejahren wird diese Relation in unseren Modellrechnungen in gleichen Jahresschritten auf den Zielwert von 125% im Jahr 2014 abgesenkt. Die hiermit verbundenen Absenkungen des nominalen Primärausgabenvolumens in Bremen sind erheblich, so dass wir von Alternativrechnungen abgesehen haben.[14]

[13] Langfristig kommen hierzu noch die gesparten Tilgungsaufwendungen.
[14] Siehe hierzu aber die Ergänzungsberechnungen im Anhang.

Der Referenzwert für die Primärausgaben des FL-Durchschnitts wird nach wie vor aus einer Modellvariante für die Flächenländer berechnet, in der diese eine Nachhaltigkeitspolitik in dem Sinne verfolgen, dass die Schuldenquote in 2014 der des Jahres 2004 entspricht. Die Modellrechnungen für die FL haben ferner die Eigenschaft, dass damit weitgehend eine Politik des ausgeglichenen Haushalts in den FL verbunden ist. Als Nachhaltigkeitsziel für Bremen wird vorgegeben, dass Bremen bis zum Jahr 2014 wieder die Schuldenquote des Jahres 2004 erreicht, die auch in etwa dem doppelten Wert des Durchschnitts der Ländergesamtheit im Jahr 2004 entspricht.[15]

Für das Timing der Teilentschuldungszahlungen werden drei Varianten bestimmt: das Jahr 2008, das Jahr 2011 und eine Aufteilung der Teilentschuldungszahlungen in gleichen Raten auf die Jahre 2008 und 2011. Die letztere Variante ist insbesondere dafür gedacht um die Zahlungen an das Land Bremen vom tatsächlichen finanzpolitischen Verhalten Bremens abhängig zu machen. So könnte die Solidargemeinschaft die zweite Rate verweigern oder kürzen, wenn Bremen sich nicht an seine Eigenanstrengungszusagen hält, so dass auch aus Anreizgründen eine Teilentschuldung in mindestens 2 Raten angebracht ist. Zum Vergleich der dann insgesamt erforderlichen Teilentschuldungszahlungen werden die Zahlungen auf das Jahr 2005 abdiskontiert, unter Verwendung eines Zinssatzes von 5%. Bei allen Modellrechnungen gehen wir von einem BIP-Wachstums von 2,5% bzw. 3,5% aus.

Die Ergebnisse unserer Modellrechnungen haben wir in der **Tabelle 6a** bzw. **Tabelle 6b** ausgewiesen, wobei wir auch die Zins-Steuer-Quoten ausweisen. Wir werden zunächst ausführlich die Resultate bei einem BIP-Wachstum von 2,5% erläutern. In der Zeile 0 sind nochmals die Ergebnisse für das Referenzmodell des Flächenländerdurchschnitts dokumentiert. Diese können bei einer jahresdurchschnittlichen Primärausgabenwachstumsrate von 0,24% eine Stabilisierung der Schuldenquote bei 22,1% erreichen. Die Zeile 1 zeigt das Basismodell für Bremen *ohne Teilentschuldung* bei einer Absenkung der Primärausgaben-quote auf 125% bis zum Jahr 2014. Für Bremen würde dies eine Schuldenquote von nahezu 70% im Jahr 2014 implizieren, trotz der massiven Rückführung der Primärausgaben, die jahresdurchschnittlich um nahezu 0,7% reduziert werden müssten. Die Zins-Steuer-Quote würde bis zum Jahr 2014 auf den dreifachen Wertes der FL ansteigen! In realer Rechnung würde diese Politik eine Absenkung der Primärausgaben von jahresdurchschnittlich nahezu 2% implizieren. In den anderen Zeilen werden die Ergebnisse bei alternativen Annahmen über die Teilentschuldungen dokumentiert. Zunächst ist festzuhalten, dass in allen Fällen die jeweils berechneten Primärausgabenwachstumsraten mit dem Basismodell identisch sind, da die Teilentschuldung und die hiermit verbundenen Zinsentlastungen nur die Zinsausgaben, aber nicht die Primärausgaben tangieren! Die Barwerte der erforderlichen Entschuldungs-leistungen weichen - bei gegebener Primärausgabenrelation - bei unterschiedlichen Annahmen über das Timing der Entschuldungsleistungen natürlich nicht voneinander ab, da der hier verwendete Zinssatz zum Abdiskontieren der Teilentschuldungszahlungen mit dem Zinssatz zur Bestimmung der Zinsausgaben identisch ist. Die Entschuldung müsste ein Barwertvolumen von ca. 4,24 Mrd. Euro haben. Mit der Entschuldung ist auch eine Rückführung der Zins-Steuer-Quote (ZSQ) von ca. 33,7% im Jahr 2014 im Modell ohne Teilentschuldung auf einen Wert von ca. 24,9% verbunden.

[15] Die Schuldenquote auf der Länderebene in Gesamtdeutschland betrug Ende 2004 ca. 24,2%, ca. 20,9% in den alten Ländern und ca. 22,1% in den Flächenländern.

**Tabelle 6a:** Ableitung von Teilentschuldungsleistungen an das Land Bremen zur Finanzierung der Rückführung der Schuldenquote bei einem BIP-Wachstum von **2,5%**

| | Schulden-quote 2004 | Schulden-quote 2014 | Wachstumsrate der Primärausgaben | Teilent-schuldung in Mio. Euro | Barwert der Zahlungen in Mio. Euro | ZSQ 2005 | ZSQ 2014 |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| **Referenzmodell: Flächenländerdurchschnitt** | | | | | | | |
| 0 | 22,1% | 22,1% | 0,24% | - | - | 11,2% | 11,6% |
| **Basismodell ohne Teilentschuldung** | | | | | | | |
| 1 | 47,8% | 69,6% | -0,64% | 0 | 0 | 24,2% | 35,9% |
| **Teilentschuldung im Jahr 2008** | | | | | | | |
| 2. | 47,8% | 47,8% | -0,64% | 4.907 | 4.240 | 24,2% | 24,8% |
| **Teilentschuldung im Jahr 2011** | | | | | | | |
| 3. | 47,8% | 47,8% | -0,64% | 5.682 | 4.240 | 24,2% | 24,8% |
| **Teilentschuldung in zwei Raten (2008, 2011)** | | | | | | | |
| 4. | 47,8% | 47,8% | -0,64% | je 2.633 | 4.240 | 24,2% | 24,8% |

Quelle: Eigene Berechnungen, siehe Text.

**Tabelle 6b:** Ableitung von Teilentschuldungsleistungen an das Land Bremen zur Finanzierung der Rückführung der Schuldenquote bei einem BIP-Wachstum von **3,5%**

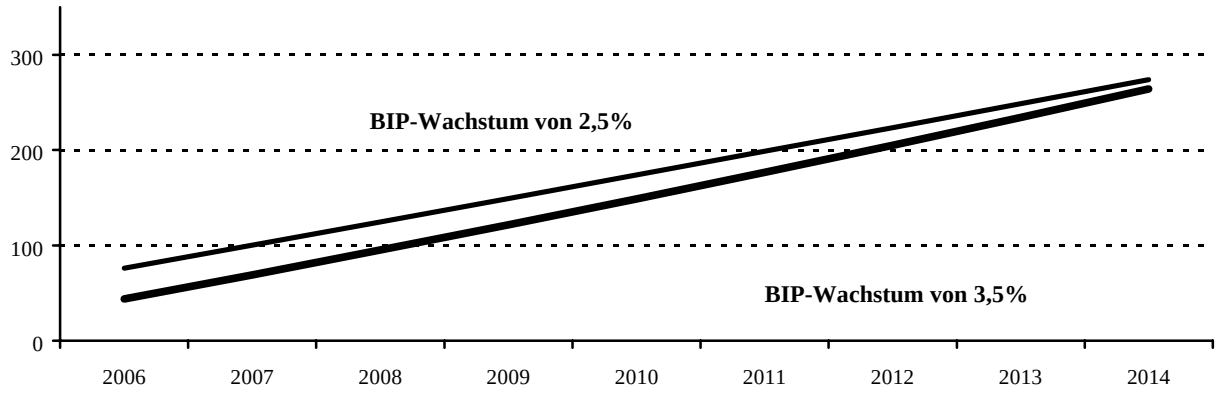
| | Schulden-quote 2004 | Schulden-quote 2014 | Wachstumsrate der Primärausgaben | Teilent-schuldung in Mio. Euro | Barwert der Zahlungen in Mio. Euro | ZSQ 2005 | ZSQ 2014 |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| **Referenzmodell: Flächenländerdurchschnitt** | | | | | | | |
| 0 | 22,1% | 22,1% | 1,20% | - | - | 11,2% | 11,6% |
| **Basismodell ohne Teilentschuldung** | | | | | | | |
| 1 | 47,8% | 64,9% | 0,41% | 0 | 0 | 24,2% | 33,7% |
| **Teilentschuldung im Jahr 2008** | | | | | | | |
| 2. | 47,8% | 47,8% | 0,41% | 4.250 | 3.671 | 24,2% | 24,9% |
| **Teilentschuldung im Jahr 2011** | | | | | | | |
| 3. | 47,8% | 47,8% | 0,41% | 4.920 | 3.671 | 24,2% | 24,9% |
| **Teilentschuldung in zwei Raten (2008, 2011)** | | | | | | | |
| 4. | 47,8% | 47,8% | 0,41% | je 2.280 | 3.671 | 24,2% | 24,9% |

Quelle: Eigene Berechnungen, siehe Text.

Ein BIP-Wachstum von 3,5% würde zu einer Reduktion des Teilentschuldungsbetrages um ca. 0,6 Mrd. Euro führen und sich auf nahezu 3,7 Mrd. Euro belaufen. Im Vergleich hierzu betrug der Barwert der im Zeitraum von 1994 bis 2004 an das Land Bremen geflossenen Sanierungshilfen - abdiskontiert auf das Ausgangsjahr 1994 bei einem Zinssatz von 5% - 6,99 Mrd. Euro. Ein höheres BIP-Wachstum hätte aber in unseren Modellrechnungen infolge der Verknüpfung der Primärausgabenentwicklung in Bremen und in den Flächenländern kaum Auswirkungen auf die Zins-Steuer-Quote. Die Koppelung der Primärausgaben in Bremen an die Flächenländer verhindert, dass sich die öffentliche Güterversorgung in Bremen von den "Standards", die in anderen Bundesländern realisiert werden, entfernt. Ein "Abhängen" der Entwicklung in Bremen von den Gegebenheiten in den anderen Länder würde ansonsten dem grundgesetzlichen Gebot der Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse zuwider laufen.

Unsere Berechnungen zeigen, dass Bremen zum Erreichen einer Stabilisierung der Schuldenquote auf dem Niveau des Jahres 2004 auf massive Solidargemeinschaftshilfen angewiesen ist. Selbst bei günstigen Wachstumsbedingungen (BIP-Wachstum von 3,5%) würde sonst die Schuldenquote bis zum Jahr 2014 auf deutlich über 60% steigen, und dies trotz einer massiven Absenkung der Primärausgaben. Allerdings werden dem Land in unseren Modellrechnungen auch erhebliche Eigenanstrengungen abverlangt, die wir unter Verwendung unseres oben - siehe Abschnitt III - abgeleiteten Konzepts zur Evaluation der Eigenanstrengungen bestimmen können. Hierbei wird als Benchmark das Primärausgaben-wachstum im Durchschnitt der Flächenländer bei einer Nachhaltigkeitspolitik (konstante Schuldenquote) herangezogen. Die sich hierbei ergebenden *jährlichen* Eigenanstrengungen ab dem Jahr 2006 haben wir für ein BIP-Wachstum von 2,5% und 3,5% in der **Abbildung 8** dargestellt. Im Laufe des Konsolidierungsprozesses steigt das jährlich zu erbringende Eigenanstrengungsvolumen an und erreicht im Jahr 2014 bei einem BIP-Wachstum von 2,5% und einer unteren Ausgabenlinie von 125% ein Jahresvolumen von ca. 280 Mio. Euro, was immerhin ca. 8% der Primärausgaben des Jahres 2004 entspricht. Bei einem BIP-Wachstum von 3,5% gehen diese Volumina leicht zurück, da die Flächenländer die sich ergebenden Finanzierungsspielräume in unserem Benchmarkmodell zur Erhöhung der Primärausgaben nutzen und Bremen in unserem Modell an diese Entwicklung angekoppelt ist.

**Abbildung 8:** *Jährliche* Eigenanstrengungen des Landes Bremen in Mio. Euro in den Modellrechnungen bei alternativen Annahmen über das BIP-Wachstum




Quelle: Eigene Berechnungen, siehe Text.

Zusammenfassend zeigt die **Tabelle 7** die über den Zeitraum von 2005 bis 2014 kumulierten Eigenanstrengungsbeiträge des Landes Bremen sowie die aus der Entschuldung resultierenden Zinsersparnisse, wobei diese nur für die Variante mit einer einmaligen Teilentschuldung im Jahr 2008 bestimmt wurden.[16] Ausgewiesen werden sowohl die Summen der Nominalwerte als auch die auf das Jahr 2005 mit einem Zinssatz von 5% abdiskontierten Werte. Von besonderer Bedeutung ist hierbei die in der Tabelle ausgewiesene Relation der Eigenanstrengungen im Verhältnis zur Gesamtentlastung, wobei diese in allen Fällen nahezu bei 50% liegen! Dies impliziert, dass sich in unseren Modellrechnungen Bremen und der Bund bzw. die Solidargemeinschaft die Kosten der Konsolidierungspolitik des Landes teilen. Eine Eigenbeteiligung in diesem doch recht erheblichen Umfang dürfte mit Sicherheit der Forderung des Bundesverfassungsgerichts in seinem "Haushaltsnotlagenurteil" von 1992 nach einer angemessenen Eigenbeteiligung eines Haushaltsnotlagenlandes entsprechen!

[16] Da die Barwerte der alternativen Entschuldungsstrategien identisch sind, ist es ohnehin irrelevant, welche Teilentschuldungsstrategie man wählt!

**Tabelle 7:** Kumulierte Eigenanstrengungen und Zinsersparnisse in Mio. Euro im Zuge einer Teilentschuldung des Landes Bremen bei alternativen BIP-Wachstumsraten im Zeitraum von 2005 bis 2014

| | BIP-Wachstum von 2,5% | BIP-Wachstum von 3,5% |
|---|---|---|
| **a) Nominalwertbetrachtung** | | |
| Eigenanstrengungen | 1.570 | 1.359 |
| Zinsersparnisse[1)] | 1.669 | 1.445 |
| Gesamtentlastung | 3.239 | 2.805 |
| Eigenanstrengungen in % | 48,5% | 48,5% |
| **b) Betrachtung in Termini auf das Jahr 2005 abdiskontierter Werte** | | |
| Eigenanstrengungen | 1.183 | 1.010 |
| Zinsersparnisse[1)] | 1.211 | 1.049 |
| Gesamtentlastung | 2.394 | 2.059 |
| Eigenanstrengungen in % | 49,4% | 49,1% |

1) Berechnet bei einer einmaligen Teilentschuldung im Jahr 2008.
Quelle: Eigene Berechnungen, siehe Text.

Nehmen wir als Referenzwert die Summe der abdiskontierten Entlastungen, so würden sich die Haushaltsentlastung bei einem BIP-Wachstum von 2,5% auf einen Betrag von nahezu 2,4 Mrd. Euro bis 2014 kumulieren. Bei einem BIP-Wachstum von 3,5% liegen diese Werte um ca. 350 Mio. Euro niedriger, da ein höheres BIP-Wachstum das Volumen der Teilentschuldungen reduziert und für Bremen auch die Anpassung an die Primärausgaben-zielrelationen erleichtert. Das nominale Gesamtentlastungsvolumen, bestehend aus Zinsentlastungen und Eigenanstrengungen, würde in etwa dem Primärausgabenvolumen Bremens im Jahr 2014 entsprechen.

### *IV.4 Modellrechnungen unter Bezugnahme auf die Zins-Steuer-Quote*

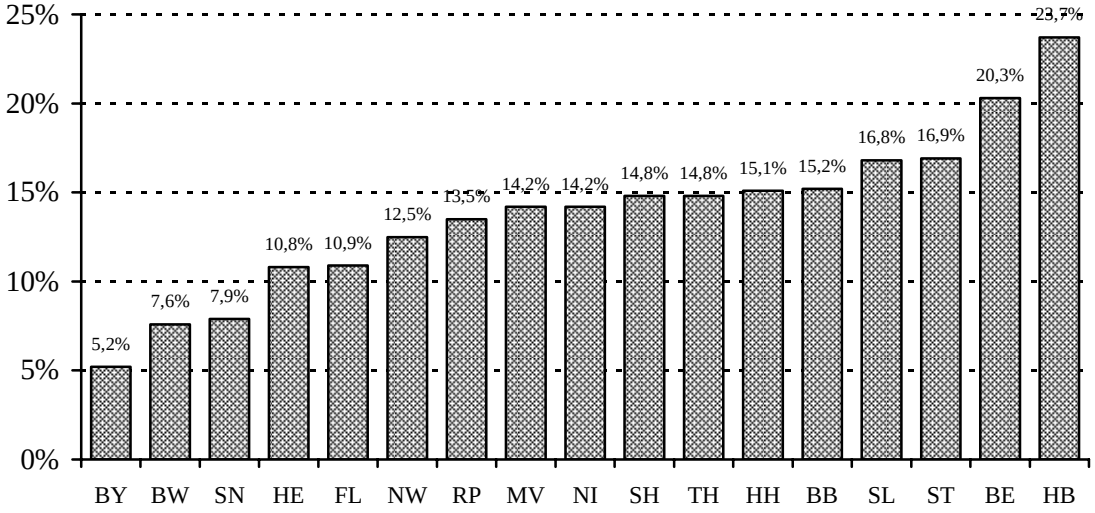
In Abschnitt II haben wir darauf hingewiesen, dass es völlig problemlos ist Nachhaltig-keitsmodelle auch in Termini der Zins-Steuer-Quote (ZSQ) zu formulieren. Das Bundesverfassungsgericht hatte in seinem "Haushaltsnotlagenurteil" von 1992 der Zins-Steuer-Quote - gemeinsam mit der Kreditfinanzierungsquote - eine zentrale Bedeutung beigemessen, wobei allerdings auch zu betonen ist, dass zum damaligen Zeitpunkt das Konzept der Nachhaltigkeit in der finanzwissenschaftlichen Literatur und in der finanzpolitischen Praxis gerade im Entstehen begriffen war, so dass die heute üblichen dynamischen und zukunftorientieren Nachhaltigkeitsbetrachtungen bei der Urteilsfindung im Jahr 1992 keine Rolle gespielt haben.[17] Das Bundesverfassungsgericht hat als "Referenzmaßstab" den Abstand der Zins-Steuer-Quote der Haushaltsnotlagenländer Saarland und Bremen zum nächst gelegenen Bundesland, das sich nicht in einer (extremen) Haushaltsnotlage befindet - damals war dies das Land Schleswig-Holstein - nicht nur als "Haushaltsnotlagenindikator", sondern auch als Orientierungswert für die Bestimmung von Sanierungshilfen betrachtet. In allen unseren nachfolgenden Berechnungen verwenden wir die Zins-Steuer-Quote in der Abgrenzung der Gleichung (12).

Wir wollen daher ergänzend zu unseren obigen Berechnungen im Nachfolgenden Modellrechnungen vorlegen, die an der Zins-Steuer-Quote orientiert sind und zwar in einem doppelten Sinne: Zunächst einmal als Zielwert für eine Politik der finanzpolitischen

[17] Auch ist zu beachten, dass bei der Zins-Steuer-Quote eine Reihe von Abgrenzungsproblemen - wie z.B. die Abgrenzung von Steuereinnahmen bzw. steueräquivalenten Einnahmen - bestehen, siehe hierzu Huber (2004).

Nachhaltigkeit und ferner als Referenzgröße für die Bestimmung von Teilentschuldungsleistungen.

**Abbildung 9**: Zins-Steuer-Quote im Jahr 2004 (Landes- und Kommunalebene)




Quelle: Berechnet aus Angaben der Kassenstatistik sowie des BMF (vorläufige Abrechnung des Finanzausgleichs für das Jahr 2004).

Wie aus der **Abbildung 9** hervorgeht, hatte Bremen im Jahr 2004 eine ZSQ von ca. 23,7%. An nächster Stelle rangiert das Land Berlin, das bereits eine Haushaltsnotlagenklage beim Bundesverfassungsgericht eingereicht hat, mit einer Quote von 20,3%. Mit etwas weiterem Abstand folgen die beiden Flächenländer Sachsen-Anhalt bzw. das Saarland mit ca. 16,9% bzw. 16,8%. Das Saarland hat zwischenzeitlich eine Klage in Karlsruhe auf das Fortbestehen einer extremen Haushaltsnotlage eingereicht. Das Land Sachsen-Anhalt ist als Referenzmaßstab "nächstes Bundesland" sicherlich aufgrund der Sonderbedingungen, die sich aus den erheblichen Osttransfers ergeben, kaum als Referenzland geeignet. Die "nächsten" alten Bundesländer wären somit Hamburg mit ca. 15,1% und Schleswig-Holstein mit ca. 14,8%.

Basierend auf diesen Angaben setzen wir als "Orientierungswert" für die Zins-Steuer-Quote des "nächst gelegenen Bundeslandes, das sich nicht in einer (extremen) Haushaltsnotlage befindet", einen Zielwert von 16% und alternativ 17% an. Da wir auch in dieser Modellvariante dem Land Bremen erhebliche Eigenanstrengungen durch die Absenkung seiner Primärausgaben abverlangen, unterstellen wir wiederum eine Rückführung der Primärausgaben des Landes Bremen auf einen Wert von 125% des Flächenländerdurchschnitts. Dies impliziert, dass wir auch hier simultan Modellrechnungen für Bremen und den FL-Durchschnitt ableiten müssen, wobei wir alternative Annahmen über das Verhalten des Flächenländerdurchschnitts setzen:

- Unterstellt wird, dass der Flächenländerdurchschnitt eine Nachhaltigkeitspolitik im Sinne einer Stabilisierung der Schuldenquote auf dem Wert des Jahres 2004 verfolgt.
- In der zweiten Variante unterstellen wir, dass der Flächenländerdurchschnitt die Zins-Steuer-Quote auf dem Wert des Jahres 2004 stabilisiert.

Wie bereits aus der Abbildung 5 sowie den Tabellen 6a bzw. 6b hervorgegangen ist, hat sich die Zins-Steuer-Quote im FL-Durchschnitt in unseren Nachhaltigkeitsmodellrechnungen nur geringfügig verändert, so dass auch die Ergebnisunterschiede zwischen den hier betrachteten

Modellvarianten recht gering sind. Im Hinblick auf die Teilentschuldungsstrategie untersuchen wir die beiden folgenden Optionen:

- Die Teilentschuldung erfolgt zum Ende des Jahres 2008 und zwar so, dass im Jahr 2009 die Zins-Steuerquote den Wert von 16% (bzw. 17%) annimmt.
- Die Teilentschuldung erfolgt zum Ende des Jahres 2008 und zwar so, dass im Jahr 2014 die Zins-Steuerquote den Wert von 16% (bzw. 17%) annimmt.

Unsere Berechnungsergebnisse für ein BIP-Wachstum von 2,5% haben wir in der **Tabelle 8a** sowie **8b** dokumentiert. In der Tabelle 8a werden die Resultate für das FL-Referenzmodell einer Stabilisierung der Schuldenquote im Jahr 2014 auf dem Wert des Jahres 2004 ausgewiesen. In diesem Fall ergibt sich im FL-Durchschnitt ein geringfügiges Ansteigen der ZSQ um ca. 0,8% bis zum Jahr 2014. Die Flächenländer können die Primärausgaben in diesem Fall um jahresdurchschnittlich 0,24% erhöhen. Diese Modellrechnung ist natürlich mit den Ergebnissen in Zeile 0 der Tabelle 6a identisch! In Bremen ergeben sich in den zugehörigen Modellrechnungen jahresdurchschnittliche Steigerungsraten der Primärausgaben von 0,64%, wobei dieses Ergebnis ebenfalls den Angaben in der Tabelle 6a entspricht, da auch das Referenzmodelle für die alten Länder identisch ist! Wird die ZSQ im Jahr 2009 auf 16% (17%) reduziert, so sind Teilentschuldungen im Barwert von ca. 6,54 Mrd. Euro (6,11 Mrd. Euro) erforderlich, wobei in allen Fällen auch die Schuldenquote Bremens erheblich abgesenkt wird und zwar auf einen Wert von ca. 36% (ca. 38%) im Jahr 2014. Daher sind auch die hier berechneten Teilentschuldungsleistungen wesentlich höher als die in der Tabelle 6a bzw. 6b berechneten Werte, da mit dieser erheblichen Rückführung der ZSQ eine deutliche Absenkung der Schuldenquote Bremens verbunden ist. Allerdings liegt die Schuldenquote Bremens im Jahr 2014 dann immer noch über dem Wert, den das Land Schleswig-Holstein im Jahr 2004 erreicht hat. Sofern Schleswig-Holstein ebenfalls in den nächsten Jahren eine Nachhaltigkeitspolitik betreibt, sei es mit dem Ziel der Stabilisierung der Schuldenquote oder der Stabilisierung der Zins-Steuer-Quote, wie wir dies hier für den Flächenländerdurchschnitt unterstellen, würde sich durch die Teilentschuldung des Landes Bremen das Ranking des Landes Bremen bei der Schuldenquote nicht verändern. Letzteres würde natürlich für das Verhältnis zu Berlin sowie den ostdeutschen Flächenländern (mit Ausnahme des Freistaates Sachsen) gelten. Allerdings hat Berlin ebenfalls bereits eine Haushaltsnotlage eingereicht und Berlin befindet nach den hier in dieser Untersuchung angewendeten Kriterien ebenfalls in einer extremen Haushaltsnotlage.[18] Im Hinblick auf die ostdeutschen Flächenländer ist festzuhalten, dass der Vergleich der Schuldenquoten mit den alten Ländern aufgrund des Umstandes, dass das ostdeutsche Pro-Kopf-BIP nur ca. 70% des Wertes der alten Länder erreicht, ohnehin nicht sinnvoll ist.

Bei den alternativen Modellrechnungen, die für die Flächenländer eine Stabilisierung der ZSQ auf dem Niveau des Jahres 2004 vorsehen (siehe Tabelle 8b), ergibt sich für das Primärausgabenwachstum ein deutlich niedriger Wert. In den Flächenländern würde diese Politik eine Konstanz der Primärausgaben erforderlich machen und in Bremen müssten diese jahresdurchschnittlich um nahezu 1% reduziert werden. In allen Fällen ergibt sich dann in Bremen ein etwas geringeres Teilentschuldungsvolumen. Erfolgt die Teilentschuldung so, dass die Zins-Steuer-Quote in Bremen bereits im Jahr 2009 den Zielwert von 16% bzw. 17% erreicht, sinken die Teilentschuldungsleistungen um ca. 1% und im Falle der Absenkung der ZSQ auf die Zielwerte im Jahr 2014, fällt die Teilentschuldung um ca. 3,5% geringer aus. Somit sind die Ergebnisunterschiede doch recht gering.

[18] Siehe H. Seitz (2006).

**Tabelle 8a:** Ergebnisse von Modellrechnungen unter Verwendung der Zins-Steuer-Quote als Nachhaltigkeitszielwert sowie zur Evaluation von Teilentschuldungsleistungen bei Annahme einer Politik der Stabilisierung der Schuldenquote im Flächenländerdurchschnitt und einem BIP-Wachstum von 2,5%

| | 2004 | 2009 | 2014 |
|---|---|---|---|
| **Referenzmodell: Flächenländerdurchschnitt (stabile Schuldenquote)** jahresdurchschnittliche Wachstumsrate der Primärausgaben: 0,24% | | | |
| Schuldenquote | 22,13 | 24,51 | 22,13 |
| ZSQ | 10,86 | 12,34 | 11,61 |
| **Bremen** jahresdurchschnittliche Wachstumsrate der Primärausgaben: -0,64% | | | |
| **a) ZSQ in 2009 auf 16%** | | | |
| Schuldenquote | 47,80 | 32,20 | 35,96 |
| ZSQ | 23,69 | 16,00 | 18,71 |
| Teilentschuldung 2008: 7.575 Mio. Euro (Barwert: 6.544 Mio. Euro) | | | |
| **b) ZSQ in 2009 auf 17%** | | | |
| Schuldenquote | 47,80 | 34,15 | 38,17 |
| ZSQ | 23,69 | 17,00 | 19,83 |
| Teilentschuldung 2008: 7.077 Mio. Euro (Barwert: 6.114 Mio. Euro) | | | |
| **c) ZSQ in 2014 auf 16%** | | | |
| Schuldenquote | 47,80 | 27,50 | 30,66 |
| ZSQ | 23,69 | 13,60 | 16,00 |
| Teilentschuldung 8.769 Mio. Euro (Barwert: 7.575 Mio. Euro) | | | |
| **d) ZSQ in 2014 auf 17%** | | | |
| Schuldenquote | 47,80 | 29,23 | 32,62 |
| ZSQ | 23,69 | 14,49 | 17,00 |
| Teilentschuldung 2008: 8.328 Mio. Euro (Barwert: 7.194 Mio. Euro) | | | |

Quelle: Eigene Berechnungen, siehe Text.

Zusätzlich zu den Modellrechnungen in den beiden Tabellen 8a und 8b haben wir Berechnungen unter der Annahme eines BIP-Wachstums von 3,5% durchgeführt. In diesen Fällen reduziert sich das Entschuldungsvolumen um 2,2% (in der Variante a) bis 3,5% (in der Variante d). Dieses Ergebnis entspricht auch den Befunden im vorangegangenen Kapitel, in dem wir aufgezeigt haben, dass unterschiedliche Annahmen über das BIP-Wachstum aufgrund der Kopplung der Primärausgaben in Bremen an den FL-Durchschnitt nur geringe Auswirkungen auf das Teilentschuldungsvolumen haben.

Zusammenfassend können wir somit festhalten, dass eine Politik der Rückführung der Zins-Steuer-Quote Bremens in Richtung des Wertes des nächst gelegenen Bundeslandes, das sich nicht in einer (extremen) Haushaltsnotlage befindet, erheblich höhere Teilentschuldungen erforderlich macht als unsere Modellrechnungen unter der Annahme einer Stabilisierung der Schuldenquote auf dem Niveau des Ausgangsjahres 2004. Die Ursache hierfür ist natürlich der Umstand, dass die hier unterstellte Absenkung der ZSQ auch mit einer deutlichen Absenkung der Schuldenquote unter den Wert des Jahres 2004 verbunden ist.

Allerdings muss auch hier wieder der szenarische Charakter unserer Modellrechnungen betont werden, wobei insbesondere darauf hinzuweisen ist, dass der Referenzwert "Flächenländer-durchschnitt" hier nicht besonders gut geeignet ist. Erforderlich wäre es vielmehr das

Verhalten des bei der ZSQ nächst gelegenen Bundeslandes - ohne Berücksichtigung des Haushaltsnotlagenlandes Berlin - abzubilden und dieses Land als Referenzmaßstab zu verwenden. Nach der Abbildung 9 wäre dies das ostdeutsche Land Sachsen-Anhalt bzw. das Saarland, wobei in Sachsen-Anhalt die Berücksichtigung von "Ostspezifika" die Modellrechnungen hoch spekulativ machen würden, und das Saarland zwischenzeitlich bereits eine Klage zur Feststellung des Anhalts der Haushaltsnotlage eingereicht hat. Die Entwicklung eines Referenzmodells für ein einzelnes Bundesland - wobei hier noch zu beachten wäre, dass sich bis zum Jahr 2008 auch das Ranking der Bundesländer im Hinblick auf die Zins-Steuer-Quote noch verändern könnte - würde aber das Setzen von (finanz-) politischen Verhaltensannahmen in dem jeweiligen Bundesland erforderlich machen, was im Rahmen einer wissenschaftlich fundierten Untersuchung kaum belastungsfähig möglich wäre.

**Tabelle 8b:** Ergebnisse von Modellrechnungen unter Verwendung der Zins-Steuer-Quote als Nachhaltigkeitszielwert sowie zur Evaluation von Teilentschuldungsleistungen bei Annahme einer Politik der Stabilisierung der Zins-Steuer-Quote im Flächenländerdurchschnitt und einem BIP-Wachstum von 2,5%

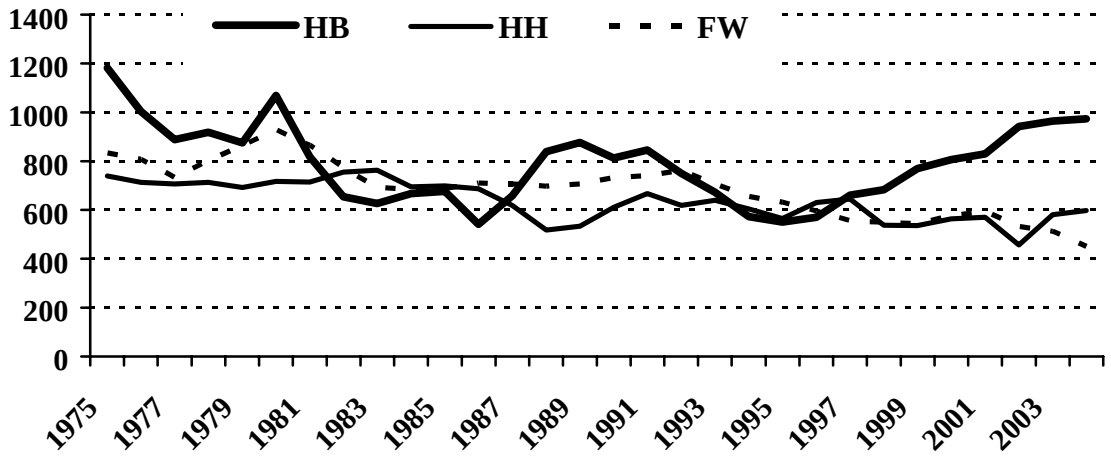
| | 2004 | 2009 | 2014 |
|---|---|---|---|
| **Referenzmodell: Flächenländerdurchschnitt (stabile Zins-Steuer-Quote)** jahresdurchschnittliche Wachstumsrate der Primärausgaben: 0,0% | | | |
| Schuldenquote | 22,13% | 24,00% | 20,33% |
| ZSQ | 10,86% | 12,17% | 10,86% |
| **Bremen** jahresdurchschnittliche Wachstumsrate der Primärausgaben: -0,91% | | | |
| **a) ZSQ in 2009 auf 16%** | | | |
| Schuldenquote | 47,80% | 32,05% | 34,65% |
| ZSQ | 23,69% | 16,00% | 18,17% |
| Teilentschuldung 2008: 7.499 Mio. Euro (Barwert: 6.478 Mio. Euro) | | | |
| **b) ZSQ in 2009 auf 17%** | | | |
| Schuldenquote | 47,80% | 34,00% | 36,86% |
| ZSQ | 23,69% | 17,00% | 19,30% |
| Teilentschuldung 2008: 7.001 Mio. Euro (Barwert: 6.048 Mio. Euro) | | | |
| **c) ZSQ in 2014 auf 16%** | | | |
| Schuldenquote | 47,80% | 28,28% | 30,40% |
| ZSQ | 23,69% | 14,08% | 16,00% |
| Teilentschuldung in 2008: 8.457 Mio. Euro (Barwert: 7.305 Mio. Euro) | | | |
| **d) ZSQ in 2014 auf 17%** | | | |
| Schuldenquote | 47,80% | 30,01% | 32,36% |
| ZSQ | 23,69% | 14,96% | 17,00% |
| Teilentschuldung in 2008: 8.016 Mio. Euro (Barwert: 6.924 Mio. Euro) | | | |

Quelle: Eigene Berechnungen, siehe Text.

## V. Die Anpassung der Primärausgaben in der laufenden Rechnung und der Kapitalrechnung in Bremen im Zuge eines Haushaltssanierungsprozesses

Wir haben in den Modellrechnungen bewusst auf eine Zerlegung der Primärausgaben in investive und laufende Komponenten verzichtet, da dies angesichts der Spezifika in Bremen - Stichwort: ISP - kaum zu bewältigen ist. Dennoch ist eine Analyse des Anpassungsprozesses in der investiven und konsumtiven Rechnung vor dem Hintergrund des erheblichen Konsolidierungsbedarfs erforderlich. Hierzu betrachten wir im Nachfolgenden zunächst die Entwicklung der Investitionsaktivität in Bremen und im Anschluss daran wollen wir die Frage aufwerfen, in welchem Umfang die investiven Ausgaben zum Konsolidierungsprozess in Bremen beitragen können und müssen. Hierbei gehen wir von der sicherlich kaum zu bezweifelnden Grundthese aus, dass die Primärausgabenreduktion, die in Bremen im Rahmen eines massiven Eigenanstrengungs- und Konsolidierungsprogramms erforderlich ist, nur bewerkstelligt werden kann, wenn das Land seine investiven Ausgaben deutlich reduziert. Dies ist schon deshalb erforderlich, da Ausgabenabsenkungen im laufenden Bereich äußerst schwierig und i.d.R. auch kurzfristig nur in begrenztem Umfang realisierbar sind.

**Abbildung 10:** Entwicklung der *realen* investiven Ausgaben je Einwohner in Bremen im Ländervergleich seit 1975

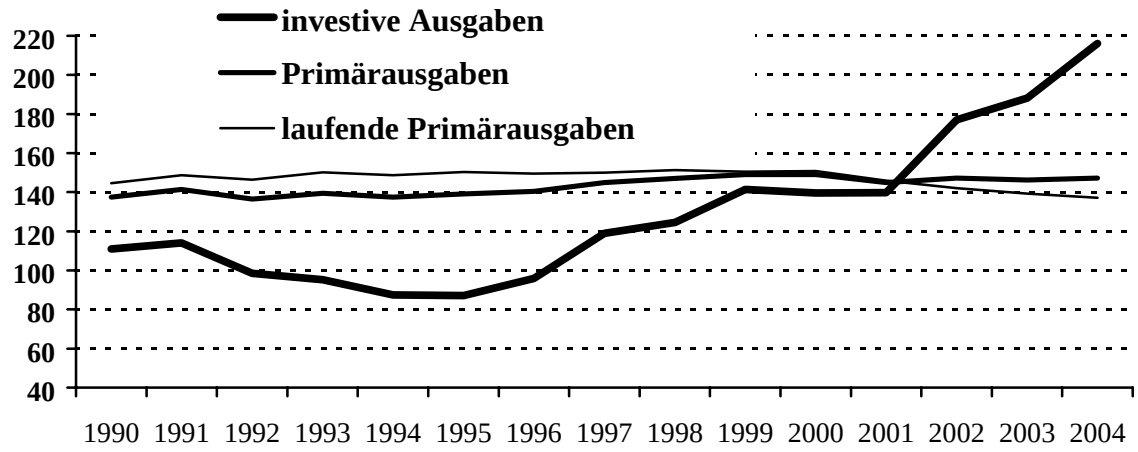



Quelle: Berechnet aus Angaben der Kassenstatistik unter Verwendung der zuordnungskorrigierten investiven Daten in Bremen.

**Abbildung 10** zeigt zunächst die Entwicklung der *realen* investiven Ausgaben in Bremen seit dem Jahr 1975 im Ländervergleich, wobei wir die jährlichen Investitionsausgaben mit dem BIP-Deflator preisbereinigt haben. Deutlich sichtbar ist der allgemeine Trend sinkender realer Investitionsausgaben in allen Ländern, wobei Bremen beginnend mit dem Jahr 1997 den Trend gebrochen und die realen Investitionsausgaben kräftig ausgeweitet hat. In den Westflächenländern und in Hamburg schwankten die investiven Ausgaben in den vergangenen 10 Jahren um einen Wert von 600 Euro je Einwohner. Bremen hat seine investiven Ausgaben im Rahmen des ISP seit Mitte der 90er Jahre drastisch ausgeweitet, wobei in den Jahren 2003 und 2004 nahezu das doppelte Niveau des Jahres 1995 erreicht wurde. *Dieses Niveau ist nachhaltig nicht finanzierbar und muss im Zuge eines Konsolidierungsprozesses massiv reduziert werden.* Wir sind uns des Umstandes bewusst, dass es in Folge des ISP auch in den nächsten Jahren noch zu erheblichen Investitionsfolgeausgaben kommt. Nach Angaben des Senators für Finanzen der Freien Hansestadt Bremen sind in den nächsten Jahren noch jährlich Investitionsvolumina in einer Größenordnung von ca. 230 bis 250 Mio. Euro aus der Abfinanzierung von Projekten, die im

Rahmen des ISP durchgeführt wurden, gebunden. Dies würde ca. 1/3 der investiven Ausgaben des Jahres 2004 entsprechen.

**Abbildung 11:** Investive Ausgaben, Primärausgaben und laufenden Primärausgaben in Bremen in Prozent der Vergleichswerte der Westflächenländer seit 1990: Westflächenländer = 100



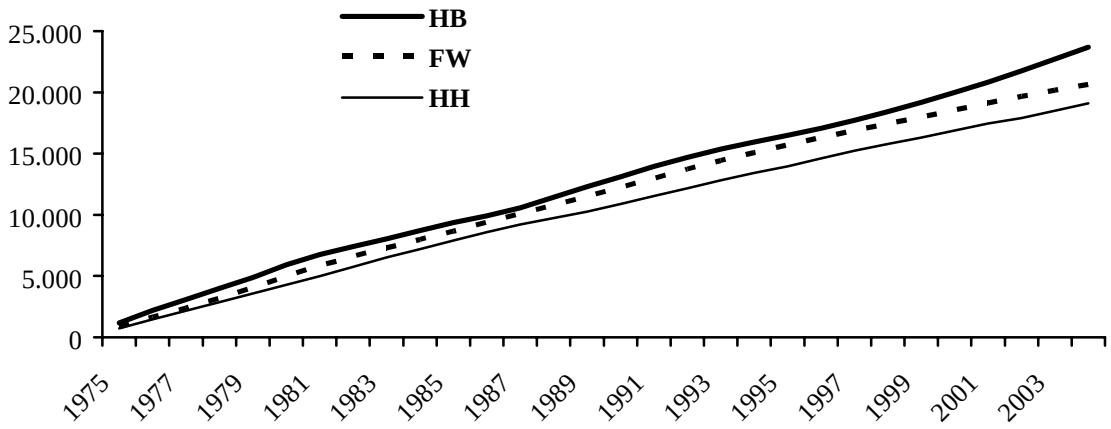

Quelle: Berechnet aus Angaben der Kassenstatistik unter Verwendung der zuordnungskorrigierten investiven Daten in Bremen.

In einem nächsten Schritt betrachten wir die Primärausgabenrelation des Landes Bremen im Vergleich zu den *Westflächenländern*, disaggregiert nach den investiven, laufenden und gesamten Primärausgaben, siehe **Abbildung 11**. Wir greifen hier bewusst auf den Westflächenländervergleich zurück, da wir einen Blick auf die Entwicklung seit 1990 werfen wollen und die Sondersituation der neuen Länder das Bild erheblich verfälschen würde. Die neuen Länder haben Anfang der 90er Jahre je Einwohner gerechnet ein Investitionsvolumen getätigt, das ca. 220% des Wertes der Westflächenländer entsprach; zwischenzeitlich ist diese Relation auf ca. 175% gesunken.

Die Relation der laufenden Primärausgaben in Bremen im Vergleich zu den Westflächenländern hat sich von ca. 150% von Anfang der 90er Jahre auf zwischenzeitlich ca. 137% (2004) reduziert. In dieser Entwicklung kommt der "Eigenbeitrag" des Landes Bremen zur Haushaltskonsolidierung in der laufenden Rechnung nochmals zum Tragen, den wir bereits oben - basierend allerdings auf einem Benchmarkvergleich mit der Gesamtheit der Flächenländer - nachgewiesen haben. Besonders interessant ist der Verlauf der Relation für die investiven Ausgaben. Anfang der 90er Jahre lagen diese in Bremen etwa 10% über dem Niveau der Westflächenländer - und, was hier nicht dargestellt ist, ca. 20% *über* dem Niveau von Hamburg - und ist in der ersten Sanierungsphase bis zu ca. 15% unter das Westflächenländerniveau gesunken. Mit dem Jahr 1997 setzte eine massive Erhöhung der investiven Ausgaben ein. Im Jahr 2002 lagen die investiven Ausgaben ca. 80%, in 2003 ca. 90% und im Jahr 2004 sogar ca. 115% über dem Vergleichswert der Westflächenländer. Allerdings ist hierbei zu beachten, und dies zeigt auch die Abbildung 10, dass der drastische Anstieg dieser Relation in der jüngsten Vergangenheit auch das Resultat der massiven Investitionskürzungen in den Westflächenländern ist. Würde man mit einem "nachhaltigen" Investitionsvolumen der Westflächenländer rechnen, das in etwa bei einem Betrag von ca. 550 bis 600 Euro je Einwohner liegen dürfte, so hätten die investiven Ausgaben in Bremen in den letzten Jahren ca. 75% über dem "nachhaltigen" Westflächenländerniveau gelegen. Infolge dieser Entwicklung hat sich die Relation der gesamten Primärausgaben in Bremen im Vergleich zu den Westflächenländern auch deutlich erhöht. Lag diese in den Jahren von 1992

bis 1996 bei ca. 138%, so war in den Jahren von 2000 bis 2004 eine Relation von 147% zu verzeichnen. Für das Jahr 2005 erwarten wir aber einen Rückgang der Primärausgabenrelation unter das Niveau des Jahres 2004, wobei das konkrete Ausmaß aber sicherlich entscheidend von den Hartz-IV-Effekten abhängig sein wird, die gegenwärtig noch nicht belastungsfähig quantifizierbar sind.

**Abbildung 12:** Kumulierte reale Pro-Kopf-Investitionsausgaben in Bremen, Hamburg und in den Westflächenländern seit 1975




Quelle: Berechnet aus Angaben der Kassenstatistik unter Verwendung der zuordnungskorrigierten investiven Daten in Bremen.

Ergänzend zeigt die **Abbildung 12** die *kumulierten* realen Pro-Kopf-Investitionsausgaben in Bremen, Hamburg und in den Westflächenländern seit dem Jahr 1975 auf Basis der Kassenstatistik. Aus dieser Darstellung ist sichtbar, dass Bremen kumuliert über einen Zeitraum von 30 Jahren deutlich höhere investive Ausgaben getätigt hat, wobei allerdings die Investitionsstruktur - z.B. wirtschaftsnahe Infrastrukturinvestitionen vs. Investitionsfördermaßnahmen - nicht belastungsfähig zu untersuchen ist. Bis zum Jahr 2004 lagen die kumulierten realen Investitionsausgaben in Bremen ca. 15% über dem FW-Durchschnitt und sogar 25% über dem Hamburger Vergleichswert. Deutlich erkennbar ist die Beschleunigung des Investitionsprozesses in den letzten Jahren, der dazu geführt, hat dass sich der Abstand der Investitionslinie Bremens in der Abbildung 12 zum FW-Durchschnitt und zu Hamburg in der jüngsten Vergangenheit spürbar erhöht hat.

Allerdings lassen die Abbildungen 10 und 12 die Frage offen, ob Stadtstaaten allgemein ein strukturell höheres Investitionsvolumen tätigen als Flächenländer. Um diese Frage zu beleuchten, haben wir die investiven Ausgaben der Großstädte - es handelt sich hierbei nur um Städte in Westdeutschland - im Zeitraum von 2000 bis 2003 mit den durchschnittlichen investiven Ausgaben des gesamten kommunalen Sektors verglichen. Da gerade in Großstädten der Kauf und Verkauf von Beteiligungen - insbes. bei Verkehrs-, Energie- und Wasserbetrieben - eine erhebliche Rolle spielt, betrachten wir diesen Vergleich netto der Erlöse aus Vermögensveräußerungen. Hierbei zeigt sich, dass die Großstädte mit mehr als 500 Tsd. Einwohnern im Untersuchungszeitraum jahresdurchschnittliche investive Ausgaben (netto der Vermögensverkäufe) von 276 Euro getätigt haben, während der gesamte kommunale Sektor in Westdeutschland auf ein Volumen von 263 Euro kommt. Somit lagen die Nettoinvestitionen der Großstädte um lediglich ca. 5% über dem Flächenländerdurchschnitt, so dass man kaum von einem signifikanten und systematischen

Unterschied sprechen kann.[19] Bei diesem Vergleich dürfte sogar noch eine Verzerrung zu Gunsten der Großstädte infolge des Beteiligungserwerbs bestehen. Vergleicht man ausschließlich die Bauinvestitionen, die ca. 70% der Sachinvestitionen umfassen, liegen die Großstädte bei einem jahresdurchschnittlichen Ausgabenvolumen von 161 Euro je Einwohner, während der gesamte Kommunalbereich bei ca. 215 Euro je Einwohner liegt.[20]

In einem weiteren Schritt wollen wir der Frage nachgehen, welchen Konsolidierungsbeitrag die investiven Ausgaben in Bremen in den nächsten Jahren erbringen könnten um eine Haushaltskonsolidierung zu erreichen. Hierzu betrachten wir *exemplarisch* ein Simulationsmodell und stellen die Frage, wie die Rückführung der Primärausgaben auf investive und laufende Ausgaben verteilt werden kann. Hierbei haben wir bewusst eine Modellvariante ohne Haushaltssanierungshilfe ausgewählt um die Problematik losgelöst von Sanierungsbeiträgen untersuchen zu können. Für unsere Berechnungen benötigen wir aber einen Vergleichswert für die Zerlegung der Primärausgaben in den Flächenländern nach der laufenden und der investiven Komponente. Hierbei unterstellen wir, dass die Quote der investiven Ausgaben an den gesamten Primärausgaben in den Flächenländern 14% beträgt, was dem Durchschnittswert dieser Quote in den Westflächenländern in den letzten Jahren entspricht. Die Vergleichswerte des Flächenländerdurchschnitts wurden wiederum aus einer Modellrechnung unter der Annahme einer Nachhaltigkeitspolitik (konstante Schuldenquote) in diesen Ländern abgeleitet.

Zur Analyse ausgewählt haben wir die Modellrechnungen die bei einer Wachstumsrate von 2,5% eine Primärausgabenreduktion in Bremen auf 125% bis zum Jahr 2014 vornimmt. In diesem Fall steigt - wie bereits oben gezeigt wurde - die Schuldenquote in Bremen bis zum Jahr 2014 auf 69,6% an und die Primärausgaben müssen jahresdurchschnittlich um ca. 0,64% reduziert werden. Bezüglich der Zerlegung der Primärausgaben des Landes Bremen haben wir drei Szenarien durchgespielt, wobei im Jahr 2005 die investiven Ausgaben des aktuell gültigen Haushaltsplans übernommen wurden:

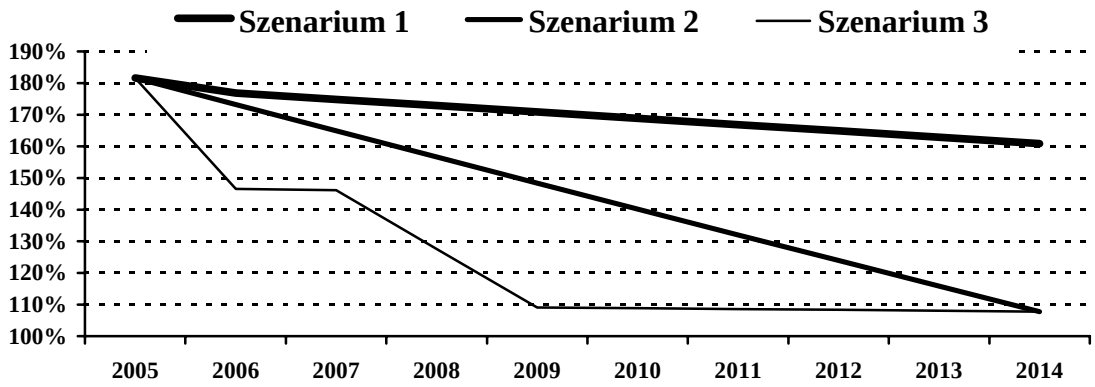
- *Gleichmäßigkeitsszenarium*: Sowohl die laufenden Primärausgaben als auch die investiven Ausgaben werden alljährlich um die gleiche Wachstumsrate reduziert (Szenarium 1).
- *Stetige Reduktion der investiven Ausgaben* auf den Benchmarkwert der Westflächenländer: Die Pro-Kopf-Investitionen werden in gleichen Jahresscheiben so reduziert, dass diese im Jahr 2014 ein Niveau von 600 Euro je Einwohner erreichen (Szenarium 2).
- *Schnelle Reduktion der investiven Ausgaben* auf den Benchmarkwert der Westflächenländer: Die Pro-Kopf-Investitionen werden bereits bis zum Jahr 2007 auf ein Niveau von 600 Euro je Einwohner abgesenkt (Szenarium 3).

In den Szenarien 2 und 3 werden die laufenden Primärausgaben residual bestimmt und zwar so, dass die gesamten Primärausgaben dem berechneten Nachhaltigkeitspfad folgen, so dass sich in allen drei Szenarien in jedem Jahr identische Werte für die gesamten Pro-Kopf-Primärausgaben ergeben, die sich lediglich durch die Ausgabenstruktur unterscheiden.

[19] Diese Angaben wurden auf Basis einer Sonderaufbereitung der Kommunalfinanzstatistik der Jahre 2000 bis 2003 berechnet.

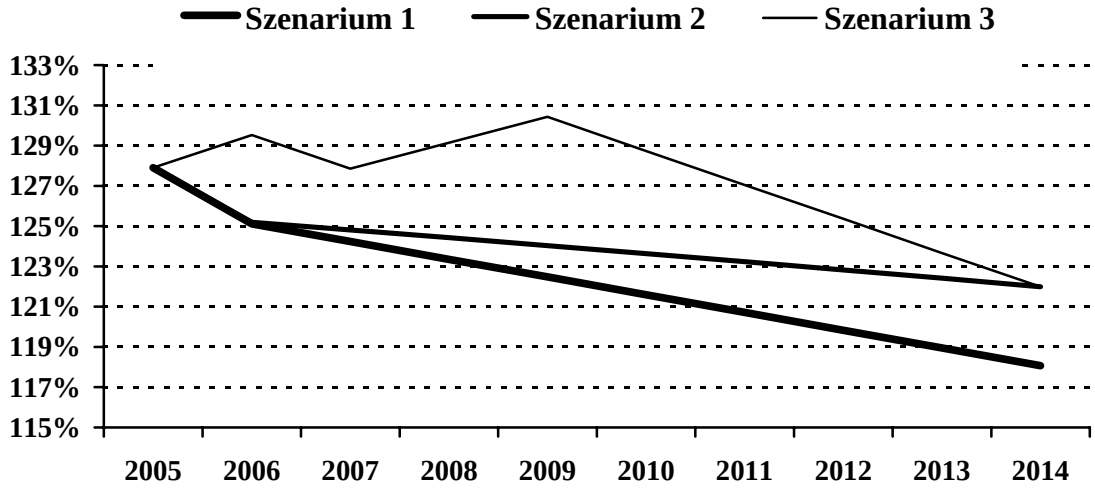
[20] Bei dieser Betrachtung müsste man aber noch berücksichtigen, dass im Bereich der Landesaufgaben Stadtstaaten höhere Kapazitäten z.B. im Hochschulbereich, dem Kulturbereich und in einigen anderen Bereichen vorhalten als Flächenländer (in einwohnerbezogener Betrachtung). Dem stehen aber z.B. geringere Aufwendungen in anderen Bereichen, wie z.B. dem Straßenbau, gegenüber. Der Saldoeffekt dürfte schwierig zu evaluieren sein.

**Abbildung 13a:** Entwicklung der Pro-Kopf-Ausgaben im investiven Bereich in Bremen bei einer Politik der Nachhaltigkeit und unterschiedlichen Investitionsstrategien: Flächenländervergleichswert = 100




Quelle: Eigene Berechnungen, siehe Text.

**Abbildung 13b:** Entwicklung der Pro-Kopf-Ausgaben für laufende Primärausgaben in Bremen bei einer Politik der Nachhaltigkeit und unterschiedlichen Investitionsstrategien: Flächenländervergleichswert = 100




Quelle: Eigene Berechnungen, siehe Text.

Die Ergebnisse haben wir für die investiven Ausgaben in der **Abbildung 13a** und für die laufenden Primärausgaben in der **Abbildung 13b** dokumentiert. In allen Fällen erreichen die gesamten Primärausgaben im Jahr 2014 einen Wert von 125% des Flächenländerdurchschnitts. Im Szenarium 1 müssen die laufenden Primärausgaben aber auf einen Wert von 118% des Flächenländerdurchschnitts reduziert werden, da hier immer noch deutlich überproportionale investive Ausgaben finanziert werden, die im Jahr 2014 bei immerhin noch 168% des Flächenländerdurchschnitts liegen. Im Szenarium 2 müssen die laufenden Primärausgaben nur auf einen Wert von 122% des Flächenländervergleichswertes abgebaut werden. Dies gilt auch im Szenarium 3, wobei sich dieses Szenarium aber von Szenarium 2 dadurch unterscheidet, dass im Übergangsprozess ein höheres Volumen laufender Primärausgaben finanzierbar ist. So könnte im Zeitraum bis 2010 das Niveau der Relation der laufenden Primärausgaben sogar nahezu auf dem Wert des Jahres 2005 gehalten werden.

**Tabelle 9:** Entwicklung der investiven Ausgaben und der laufenden Primärausgaben in Bremen in den alternativen Szenarien im Jahr 2010 und 2014 in Relation zu den Ausgangswerten des Jahres 2005

| | Primärausgaben insgesamt | investive Ausgaben | laufende Primärausgaben |
|---|---|---|---|
| 2005 | 100,0% | 100,0% | 100,0% |
| 2010: | | | |
| Szenarium 1 | 96,2% | 96,2% | 96,2% |
| Szenarium 2 | 96,2% | 78,0% | 100,4% |
| Szenarium 3 | 96,2% | 60,6% | 100,4% |
| 2014: | | | |
| Szenarium 1 | 94,4% | 94,4% | 94,4% |
| Szenarium 2 | 94,4% | 60,6% | 102,1% |
| Szenarium 3 | 94,4% | 60,6% | 102,1% |

Quelle: Eigene Berechnungen.

Was die alternativen Szenarien im Hinblick auf das Haushaltsvolumen in Relation zu den Ausgangsdaten des Jahres 2005 implizieren, zeigt die **Tabelle 9**. In allen Fällen müssen die Primärausgaben bis 2010 um ca. 3,8% und bis 2014 um ca. 5,7% reduziert werden. Im Szenarium 1 müssten sowohl die laufenden als auch die investiven Primärausgaben um diesen Prozentsatz abgebaut werden. Im Szenarium 2 werden die investiven Ausgaben bis zum Jahr 2010 um ca. 22% und bis zum Jahr 2014 um ca. 40% reduziert. Das Volumen der laufenden Primärausgaben bleibt hingegen im Jahr 2010 gegenüber dem Jahr 2005 weitgehend unverändert und fällt im Jahr 2014 sogar um ca. 2,1% höher aus. Im Szenarium 3 werden die investiven Ausgaben bereits bis zum Jahr 2010 um ca. 40% abgebaut, so dass im Jahr 2010 bzw. 2014 die laufenden Primärausgaben um ca. 4,4% bzw. ca. 2,1% höher liegen als im Jahr 2005.

Als Fazit ist somit festzuhalten, dass die notwendige Haushaltskonsolidierung zum Erreichen einer Primärausgabenrelation von 125% weitgehend über eine drastische Kürzung der investiven Ausgaben finanziert werden könnte, während die laufenden Primärausgaben de facto auf dem Niveau des Jahres 2005 eingefroren werden müssen. Letzteres wäre natürlich mit einer realen Ausgabenkürzung verbunden. Selbst dann, wenn die Preis- und Lohnsteigerungsrate nur bei 1% läge, wären daher *reale Kürzungen* in der laufenden Rechnung in einer Größenordnung von ca. 8% bis zum Jahr 2014 erforderlich. Keinesfalls würden neue Verteilungsspielräume entstehen. Im Gegenteil: Unvermeidbare Ausgabenaufwüchse in einzelnen Bereichen müssten durch Ausgabenkürzungen in anderen Bereichen gegenfinanziert werden.

Insgesamt zeigen die Modellrechnungen, dass eine überproportionale Absenkung der laufenden Primärausgaben in Bremen spürbar eingeschränkt werden kann, sofern man kritisch die für die nächsten Jahre geplanten Investitionsprojekte unter die Lupe nimmt und nach Möglichkeiten der Verbilligung, der zeitlichen Streckung und/oder Streichung sucht. Im Grunde genommen gibt es zu einer solchen Strategie ohnehin keine Alternative, da sonst das Volumen der laufenden Primärausgaben bis zum Jahr 2014 nominal um ca. 6% reduziert werden müsste, was in realer Rechnung einem Ausgabenrückgang von ca. 15% entsprechen würde.

## V. Zusammenfassung und Schlussfolgerungen

Die hier vorgelegte Studie präsentierte Modellrechnungen zur Sanierung der Finanzen des Landes Bremen, wobei wir bei der Zielsetzung davon ausgegangen sind, dass Bremen eine nachhaltige Finanzpolitik realisiert. Nachhaltigkeit wurde hierbei in der Mehrzahl der Modellrechnungen von uns definiert als die Stabilisierung der Schuldenquote im Jahr 2014 auf dem Niveau des Jahres 2004. In Alternativrechnungen haben wir aber auch eine Rückführung der Zins-Steuer-Quote in Richtung der Werte des Bundeslandes mit der nächst ungünstigen Zins-Steuer-Quote, das sich nicht in einer Haushaltsnotlage befindet, unterstellt. Wir haben aufgezeigt, dass Bremen aus eigener Kraft keine nachhaltige Finanzpolitik erreichen kann ohne die von uns als Unterschwelle diagnostizierte Untergrenze von 125% des Pro-Kopf-Primärausgabenniveaus der Flächenländer zu unterschreiten. Selbst dann, wenn Bremen diese Relation deutlich nach unten durchbrechen würde, müsste das Land einen weiteren drastischen Anstieg der Schuldenquote sowie der Zins-Steuer-Quote hinnehmen. In unseren Modellrechnungen haben wir ermittelt, durch welche Kombination von Eigenanstrengungen und Entschuldungshilfen Bremen wieder auf einen Pfad der Nachhaltigkeit zurückgeführt werden kann. Hierbei haben wir insbesondere auch die Bedeutung und die quantitativen Erfordernisse im Hinblick auf das notwendige Eigenanstrengungsvolumen hervorgehoben. Untersucht haben wir auch die Frage, wie Bremen die erhebliche Rückführung der Primärausgaben bewerkstelligen kann. Hierbei zeigt sich, dass Bremen einen erheblichen Teil dieser Anpassungslasten innerhalb der investiven Rechnung absorbieren muss, da ansonsten der Konsolidierungsdruck in der laufenden Rechnung nicht zu bewältigen sein wird.

Die in unseren Modellrechnungen ermittelten Teilentschuldungshilfen (im Jahr 2008) liegen bei einer Politik der Stabilisierung der Schuldenquote in einer Größenordnung von 3,7 Mrd. Euro (bei einem BIP-Wachstum von 3,5%) bzw. von 4,2 Mrd. Euro (bei einem BIP-Wachstum von 2,5) und würden bei einer Politik der Rückführung der Zins-Steuer-Quote auf das Niveau des nächst gelegenen Nicht-Haushaltsnotlagenlandes auf einen Wert von sogar über 7 Mrd. Euro ansteigen. Die Berechnungsergebnisse haben ferner gezeigt, dass sich im Falle einer Stabilisierung der Schuldenquote über eine Teilentschuldung eine nahezu gleichgewichtige Aufteilung der Sanierungslasten auf das Land Bremen in Form von Eigenanstrengungen aus der Rückführung der Primärausgaben sowie der Zinsentlastungs-wirkungen der Solidarhilfe ergeben würde.

*Literaturhinweise*


Blanchard, O. J. et. al. (1990), The Sustainability of Fiscal Policy: New Answers to an Old Question, OECD Economic Studies, 15, S. 7-36.

Blanchard, O. (1993), Suggestions for a New Set of Fiscal Indicators, in: Verbon, H. A. A. und F. A. A. M. van Winden [Hrsg.], The Political Economy of Government Debt, S. 307-325.

Häde, Ulrich (1993), „Solidarität im Bundesstaat - Die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts vom 27.5.1992 zum Länderfinanzausgleich (BVerfGE 86, 148)“, in: Die Öffentliche Verwaltung (DÖV) 1993, S. 461-470.

Halsch, V. (2005), "Berlin im Geflecht der Bund/Länder-Finanzbeziehungen" Vortrag, Mai 2005, FU in Berlin.

Huber, Bernd (2005), "Anmerkungen zu der Stellungnahme ´Zur Beurteilung der finanzpolitischen Lage des Landes Berlin´ der Senatsverwaltung für Finanzen", als Anlage zum Schriftsatz von Selmer, vom 19. 7. 2005 im Auftrag der Bundesregierung.

Huber, B. (2004), Haushaltsnotlage in Berlin? Finanzwissenschaftliches Gutachten für das Bundesministerium der Finanzen, BMF.

Kitterer, W. (2004), Die Investitionsstrategie des Stadtstaates Bremen als Teil des Sanierungsprogramms, Gutachten im Auftrag des Senator für Finanzen der Freien Hansestadt Bremen.

Korioth, Stefan (1997), „Der Finanzausgleich zwischen Bund und Ländern“, Mohr Siebeck, Tübingen.

Seitz, H. (1997), "Quo Vadis Berlin? Eine ökonomische Analyse", in: R. Pohl und H. Schneider [Hrsg.], ´Wandeln oder weichen: Herausforderungen der wirtschaftlichen Integration für Deutschland“, IWH-Halle, 1997, S. 205-238.

Seitz, H. (2002), „Sustainability of public finances at the state level: Indicators and Evidence for the German Länder“, verfügbar auf: http://www.tu-dresden.de/wwvwlemp/publikation/

Seitz, H. (2003), Haushaltsnotlage in Berlin?, in: Perspektiven der Wirtschaftspolitik, Heft 2, 2003, S. 259-280.

Seitz, H. (2004a). Die Auswirkungen des Bevölkerungsrückgangs auf die Finanzsituation des Freistaates Sachsen und seiner Kommunen. In *Die demographische Herausforderung – Sachsens Zukunft gestalten*, edited by G. Milbradt und J. Meier. Gütersloh, Germany: Verlag Bertelsmann Stiftung: S. 20-43.

Seitz, H. (2004b), Ein Vorschlag zur Umsetzung des Korb 2 im Solidarpakt II, verfügbar auf: http://www.tu-dresden.de/wwvwlemp/publikation/

Seitz, H. (2004c), „Die finanzpolitischen Voraussetzungen einer Fusion der beiden Länder Berlin und Brandenburg“, verfügbar auf: http://www.tu-dresden.de/wwvwlemp/publikation/

Seitz, H. (2006), "Bailout für Berlin?", erscheint Anfang 2006 in: K. Konrad und B. Jochimsen, Finanzkrisen im Bundesstaat, Lang-Verlag, Berlin.

Wissenschaftlicher Beirat beim BMF, Gutachten, „Nachhaltigkeit in der Finanzpolitik: Konzepte für eine langfristige Orientierung der Haushalte“, Bonn 2001.

Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium der Finanzen (2004), "Haushaltskrisen im Bundesstaat", Berlin, Bundesfinanzministerium.

## Anhang 1:

### Auswirkungen einer schnelleren Anpassung der Primärausgabenrelationen in Bremen

Wir haben ergänzende Sensitivitätsberechnungen durchgeführt, bei denen die in der Tabelle 5 dargestellte Anpassung der Primärausgabenrelationen des Landes Bremen spürbar beschleunigt wurde. Während in den obigen Modellrechnungen eine Rückführung der Primärausgabenquoten auf 125% bis zum Jahr 2014 vollzogen wurde, wurde diese Anpassung in den hier durchgeführten Alternativrechnungen bis zum Jahr 2010 durchgeführt. Die sich ergebenden Veränderungen weisen wir im Folgenden lediglich für ein BIP-Wachstum von 2,5% aus; für ein BIP-Wachstum von 3,5% gelten analoge Ergebnisse. Wie der **Tabelle A1.1** - die analog der Tabelle 6 angelegt ist - zu entnehmen ist, fällt die Schuldenquote in den Modellen ohne Teilentschuldung nur geringfügig kleiner aus, und die Barwerte der Teilentschuldungen sinken um weniger als 10%. Somit verändern sich durch eine spürbare Beschleunigung des Primärausgabenanpassungsprozesses in Bremen unsere Ergebnisse nur wenig.

**Tabelle A1.1:** Ableitung von Teilentschuldungsleistungen an das Land Bremen zur Finanzierung der Rückführung der Schuldenquote bei einem BIP-Wachstum von **2,5%** bei einer *schnelleren Absenkung der Primärausgabenrelation* (bis 2010)

| | Schulden-quote 2004 | Schulden-quote 2014 | Wachstumsrate der Primärausgaben | Teilent-schuldung in Mio. Euro | Barwert der Zahlungen in Mio. Euro | ZSQ 2005 | ZSQ 2014 |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| **Referenzmodell: Flächenländerdurchschnitt** | | | | | | | |
| 0 | 22,1% | 22,1% | 0,24% | - | - | 11,2% | 11,6% |
| **Basismodell ohne Teilentschuldung** | | | | | | | |
| 1 | 47,8% | 68,2% | -0,64% | 0 | 0 | 24,2% | 35,2% |
| **Teilentschuldung im Jahr 2008** | | | | | | | |
| 2. | 47,8% | 47,8% | -0,64% | 4.590 | 3.965 | 24,2% | 24,8% |

Quelle: Eigene Berechnungen, siehe Text.

## Anhang 2:

## Schätzung von Primärausgabenuntergrenzen

Die in dem Beitrag entwickelten Nachhaltigkeitsmodelle für Bremen sind von der Grundidee ausgegangen, dass "Eigenhilfe" vor "Fremdhilfe" geht und daher dem Land Bremen erhebliche Eigenanstrengungen bei der Überwindung seiner Haushaltskrise abverlangt werden dürfen und müssen. Das zumutbare Maß an Eigenanstrengungen kann aber nur dann quantifiziert werden, wenn man über Schätzungen eines Ausgabenvolumens verfügt, dessen Unterschreitung die "Aufrechterhaltung der rechtsstaatlichen Ordnung"[21] gefährdet. Die empirische Ableitung einer "Ausgabenuntergrenze" ist sehr schwierig, da ein "Grenzwert" nur unter Bezugnahme auf einen geeigneten Referenzwert bzw. Maßstab bestimmt werden kann. Bislang wurden solche Schätzungen in der Literatur und auch in der praktischen Arbeit noch nicht vorgelegt.[22] Wir werden im Nachfolgenden zwei alternative Schätzungen für Ausgabenuntergrenzen entwickeln:

- In einem ersten Verfahren leiten wir eine Ausgabenuntergrenze für Stadtstaaten unter Verwendung eines Großstadtvergleichs ab.
- Ein zweites Verfahren beruht auf der Grundidee die "Ursachen" von Mehrausgaben in Stadtstaaten im Vergleich zu Flächenländern mit Hilfe von Indikatorvariablen zu messen. Dieses Verfahren wurde vom BBR (2002) bei der Bestimmung eines Einwohnerwertungsansatzes verwendet. Aus den so bestimmten "begründeten" Mehrausgaben der Stadtstaaten lässt sich eine Schätzung über eine Ausgabenuntergrenze für die Stadtstaaten in Relation zum Flächenländerdurchschnitt ableiten.

Die Ausgabenuntergrenze wird von uns grundsätzlich auf die **Primärausgaben** - also bereinigte Ausgaben abzüglich der Zinsausgaben - bezogen, da nur mit den Primärausgaben "Politikausgaben" finanziert werden können. Ferner wird als Referenzmaßstab bei allen Modellrechnungen der Durchschnitt der Flächenländer herangezogen, d.h. die "Primärausgabenuntergrenze" wird nicht in Form eines Absolutwertes (Mio. Euro oder Euro je Einwohner) definiert, sondern als eine relative Größe gemessen in Termini der Pro-Kopf-Primärausgaben in einem Stadtstaat bzw. in Bremen in Relation zu den Pro-Kopf-Primärausgaben im Flächenländerdurchschnitt.

*Die Entwicklung der Primärausgabenrelation der Stadtstaaten Bremen und Hamburg*

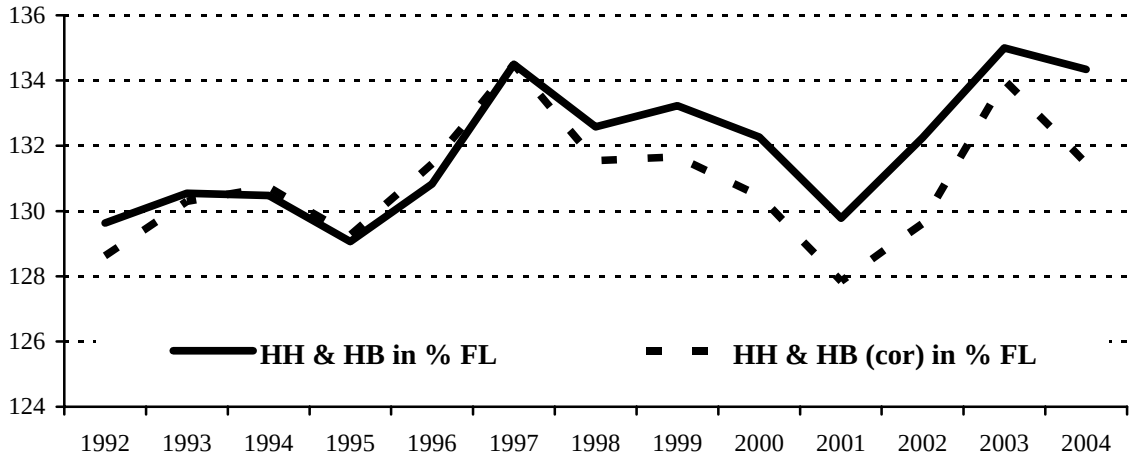
Um einen "historischen Referenzwert" zu haben, betrachten wir zunächst, um welchen Prozentsatz die Primärausgaben des Durchschnitts der beiden Stadtstaaten Bremen und Hamburg in einer längerfristigen Betrachtung über den Vergleichswerten der Flächenländer lagen. Das Land Berlin haben wir aufgrund seiner "Sonderbedingungen" in den unmittelbaren Nachwendejahren, sowie des Umstandes, dass sich Berlin ebenfalls in einer extrem schwierigen Finanzlage befindet, aus der Betrachtung ausgeklammert. Da Bremen in den vergangenen Jahren aufgrund seines Investitionssonderprogramms in erheblichem Umfang überdurchschnittlich hohe Investitionen getätigt hat, haben wir die durchschnittlichen

[21] Siehe: Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium der Finanzen (2004), "Haushaltskrisen im Bundesstaat".

[22] Huber (2004) hat in seinem Berlin-Gutachten zwar eine quantitative Ausgabenuntergrenze für Berlin benannt ("95% des Wertes von Hamburg"), die Wahl dieses Wertes aber nicht begründet.

Primärausgaben der beiden Stadtstaaten in zwei Varianten berechnet. In der *ersten Variante* werden die tatsächlichen Primärausgaben Bremens verwendet, während wir in der *zweiten Variante* - bezeichnet als HB (cor) - die investiven Ausgaben in Bremen durch die investiven Ausgaben Hamburgs ersetzen. Die Ergebnisse dieser Berechnungen sind in **Abbildung A2.1** dargestellt. Hier zeigt sich, dass über einen Zeitraum von nahezu 15 Jahren die Primärausgaben - unter Verwendung der korrigierten Daten in Bremen - der beiden Stadtstaaten bei ca. 130% der Primärausgaben der Flächenländer lagen.

**Abbildung A2.1:** Relation der Primärausgaben (ohne LFA-Zahlungen der Geberländer) zwischen den Stadtstaaten und dem Durchschnitt der Flächenländer in %




Quelle: Eigene Berechnungen auf Basis der Kassenstatistik unter Verwendung der zuordnungskorrigierten Daten in Bremen entsprechend der Übersicht 1.

Es dürfte klar sein, dass die in der Abbildung dargestellten Relationen keinesfalls als ein Referenzwert für eine Ausgabenuntergrenze betrachtet werden dürfen, sondern lediglich als eine Darstellung der "historischen" Gegebenheiten.

*Verfahren 1: Großstadtvergleich*

Die Grundidee dieses Ansatzes besteht darin, in einer recht pauschalisierten Form aus Flächenländern einen "fiktiven Stadtstaat" zu generieren **ohne** die Aufgaben- bzw. Ausgabenlasten in Stadtstaaten zu berücksichtigen die auf der Landesebene anfallen. Letzteres bedeutet konkret, dass stadtstaatenspezifische Besonderheiten in jenen Aufgabenbereichen die üblicherweise von den Ländern wahrgenommen werden, wie Polizei, Hochschulen, Schulen (Lehrer), Justiz usw., bei den Berechnungen nicht berücksichtigt werden. Hierbei gehen wir wie folgt vor:

- In einem *ersten Schritt* bestimmen wir die Primärausgaben sowie die laufenden Primärausgaben des Durchschnitts der Westflächenländer (nur Länderhaushalte!) in den Jahren 2000 bis 2003, netto der Leistungen der Länder an die Kommunen. Diese Berechnungsergebnisse sind im **Teil A** der **Tabelle A2.1** ausgewiesen. Die durchschnittlichen Primärausgaben (netto der Zahlungen an den kommunalen Bereich) betrugen im Durchschnitt der Jahre 2000 bis 2003 ca. 1.900 Euro je Einwohner; die laufenden Primärausgaben ca. 1.590 Euro je Einwohner.
- In einem *zweiten Schritt* werten wir die Kommunalfinanzstatistik[23] aus. Aus dieser bestimmen wir die Primärausgaben der Gesamtheit des kommunalen Sektors in den

[23] Siehe: Fachserie 14, Reihe 3.3, Rechnungsergebnisse der kommunalen Haushalte.

Westflächenländern sowie der 8 Großstädte mit mehr als 500 Tsd. Einwohnern.[24] Diese Berechnungsergebnisse sind im **Teil B** der Tabelle A2.1 ausgewiesen. Während die Primärausgaben der Großstädte im Durchschnitt des Betrachtungszeitraumes bei ca. 2.790 Euro je Einwohner lagen (Spalte 3), ergaben sich über den gesamten kommunalen Sektor durchschnittliche Pro-Kopf-Primärausgaben von 1.890 Euro je Einwohner (Spalte 5), so dass die Großstädte Primärausgaben tätigten die um ca. 48% (Spalte 7) über dem Vergleichswert des gesamten kommunalen Sektors lagen. Werden nur die laufenden Primärausgaben betrachtet, ergibt sich sogar ein Abstand von ca. 52% (Spalte 8).

- In einem dritten Schritt bestimmen wir die konsolidierten Primärausgaben in den Westflächenländern auf der Landes- und Gemeindeebene sowie die konsolidierten Primärausgaben eines fiktiven "Flächenlandes", das nur aus Großstädten mit mehr als 500 Tsd. Einwohnern besteht. Diese Berechnungsergebnisse sind im **Teil C** der Tabelle ausgewiesen. Ein (fiktives) Flächenland, das nur aus Großstädten bestehen würde, hätte nach diesen Ergebnissen im Durchschnitt der Jahre von 2000 bis 2003 Primärausgaben in Höhe von ca. 4.694 Euro getätigt (Spalte 9), während die tatsächlichen Primärausgaben der Westflächenländer bei ca. 3.791 Euro je Einwohner lagen (Spalte 11), so dass das fiktive Westflächenland - einschließlich der kommunalen Ebene - einen Primärausgabenüberhang von ca. 23,8% (Spalte 13) gegenüber dem tatsächlichen Ausgabenvolumen der Westflächenländer (einschließlich der kommunalen Ebene) getätigt hätte. Auch hier ergeben sich wiederum etwas größere Ausgabenabstände, wenn lediglich auf die laufenden Primärausgaben Bezug genommen wird.
- In einem letzten Schritt bestimmen wir die Relation der Ausgaben des fiktiven Westflächenlandes, das nur aus Großstädten mit mehr als 500 Tsd. Einwohnern besteht, im Vergleich zum *Durchschnitt der alten Länder* (Landes- und Gemeindeebene). Diese Berechnungsergebnisse sind im **Teil D** der Tabelle ausgewiesen. In den alten Ländern lagen die durchschnittlichen Pro-Kopf-Primärausgaben im Betrachtungszeitraum bei ca. 3.803 Euro je Einwohner (Spalte 11) und damit etwas höher als im Durchschnitt der Westflächenländer, den wir im Tabellenteil C in Spalte (11) ausgewiesen haben. Vergleicht man die Ausgaben des Durchschnitts der alten Länder mit den Ausgaben die in unserem fiktiven Flächenland mit Großstädten getätigt werden, siehe Spalte (9), die natürlich in den Tabellenteilen C und D identisch sind, ergibt sich eine Primärausgabenrelation der fiktiven "Großstadtwestflächenländer" zum Durchschnitt der alten Länder in Höhe von ca. 123,4% bei den Primärausgaben bzw. von ca. 121,8% bei den laufenden Primärausgaben.

Man beachte, dass wir hier einen Vergleich innerhalb der Westländer durchführen, da wir nur in den Westflächenländern Großstädte mit mehr als 500 Tsd. Einwohnern haben und ferner - aufgrund der besonderen Land-Kommunal-Beziehungen in Ostdeutschland[25] - die Verwendung von Daten der ostdeutschen Länder zu erheblichen Verzerrungen führen könnte.

[24] Hannover hat seinen Status im Berechnungszeitraum verändert und hat mit dem Landkreis Hannover die Region Hannover gebildet. Aus diesen Gründen haben wir Hannover in allen Jahren aus den Berechnungen ausgeklammert!

[25] In Ostdeutschland ist der Anteil der Einnahmen des Kommunalsektors aus Zuweisungen von Ländern in etwa doppelt so hoch wie in den Westflächenländern.

**Tabelle A2.1:** Ausgabenuntergrenzen für Stadtstaaten auf Basis eines Großstadtvergleichs

**A:** Primärausgaben und laufende Primärausgaben in den Westflächenländern, netto der Zahlungen der Länder an die Kommunen und der Zahlungen in den LFA, in Euro je Einwohner (nur Landesebene)

| | Primärausgaben (netto) | laufende Primärausgaben (netto) |
|---|---|---|
| | (1) | (2) |
| 2000 | 1.822 | 1.504 |
| 2001 | 1.911 | 1.585 |
| 2002 | 1.907 | 1.613 |
| 2003 | 1.963 | 1.655 |
| Durchschnitt 2000-2003 | 1.901 | 1.589 |

Netto bezieht sich auf das Ausschalten der Zahlungen der Länder an die Kommunen.
Quelle: Berechnet aus Angaben der Kassenstatistik.

**B:** Primärausgaben und laufende Primärausgaben in den Westflächenländern auf der kommunalen Ebene insgesamt sowie der Großstädte mit mehr als 500.000 Einwohnern (ohne Hannover) in Euro je Einwohner

| | Primär-ausgaben | laufende Primäraus-gaben | Primäraus-gaben | laufende Primäraus-gaben | (3) in % von (5) | (4) in % von (6) |
|---|---|---|---|---|---|---|
| | Großstädte > 500 Tsd. EW | | kommunaler Sektor insgesamt | | | |
| | (3) | (4) | (5) | (6) | (7) | (8) |
| 2000 | 2.862 | 2.424 | 1.857 | 1.484 | 154,1% | 163,4% |
| 2001 | 2.808 | 2.270 | 1.891 | 1.507 | 148,5% | 150,6% |
| 2002 | 2.771 | 2.293 | 1.908 | 1.546 | 145,2% | 148,3% |
| 2003 | 2.731 | 2.332 | 1.904 | 1.578 | 143,5% | 147,8% |
| Durchschnitt 2000-2003 | 2.793 | 2.329 | 1.890 | 1.529 | 147,8% | 152,4% |

Quelle: Berechnet aus Angaben der Kommunalfinanzstatistik.

**C:** Primärausgaben und laufende Primärausgaben in den Westflächenländern auf der kommunalen Ebene insgesamt sowie eines fiktiven Westflächenlandes, das nur aus Großstädte mit mehr als 500.000 Einwohnern besteht in Euro je Einwohner (Landes- und Kommunalebene)

| | Primär-ausgaben | laufende Primäraus-gaben | Primäraus-gaben | laufende Primäraus-gaben | (9) in % von (11) | (10) in % von (12) |
|---|---|---|---|---|---|---|
| | Flächenland und Großstädte > 500 Tsd. EW | | Flächenland und kommunaler Sektor insgesamt | | | |
| | (9) = (1) + (3) | (10) = (2) + (4) | (11) = (1) + (5) | (12) = (2) + (6) | (13) | (14) |
| 2000 | 4.683 | 3.927 | 3.678 | 2.987 | 127,3% | 131,5% |
| 2001 | 4.720 | 3.855 | 3.802 | 3.092 | 124,1% | 124,6% |
| 2002 | 4.678 | 3.906 | 3.815 | 3.159 | 122,6% | 123,6% |
| 2003 | 4.695 | 3.988 | 3.867 | 3.233 | 121,4% | 123,3% |
| Durchschnitt 2000-2003 | 4.694 | 3.919 | 3.791 | 3.118 | 123,8% | 125,7% |

Quelle: Berechnet aus Angaben der Kassenstatistik und Kommunalfinanzstatistik.

**D:** Primärausgaben und laufende Primärausgaben in einem fiktiven Westflächenland, das nur aus Großstädte mit mehr als 500.000 Einwohnern besteht, dem konsolidierten Haushalt der alten Länder (netto der Zahlungen in den LFA) in Euro je Einwohner (Landes- und Kommunalebene)

| | Primär-ausgaben | laufende Primäraus-gaben | Primäraus-gaben | laufende Primäraus-gaben | (9) in % von (15) | (10) in % von (16) |
|---|---|---|---|---|---|---|
| | Flächenland und Großstädte > 500 Tsd. EW | | Alte Länder | | | |
| | (9) = (1) + (3) | (10) = (2) + (4) | (15) | (16) | (17) | (18) |
| 2000 | 4.683 | 3.927 | 3.684 | 3.086 | 127,1% | 127,3% |
| 2001 | 4.720 | 3.855 | 3.817 | 3.195 | 123,6% | 120,7% |
| 2002 | 4.678 | 3.906 | 3.823 | 3.255 | 122,4% | 120,0% |
| 2003 | 4.695 | 3.988 | 3.885 | 3.328 | 120,9% | 119,8% |
| Durchschnitt 2000-2003 | 4.694 | 3.919 | 3.803 | 3.216 | 123,4% | 121,8% |

Quelle: Berechnet aus Angaben der Kassenstatistik und Kommunalfinanzstatistik.

Die Ergebnisse dieser Berechnungen lassen sich wie folgt zusammenfassen:

- Die Unterschiede bei den Resultaten auf Basis der laufenden Primärausgaben und der gesamten Primärausgaben sind nicht besonders groß, so dass wir von diesen im Nachfolgenden abstrahieren können.
- Die Großstädte tätigen Primärausgaben, die im Durchschnitt ca. 50% über dem Durchschnittswert des gesamten kommunalen Sektors liegen.
- Ein fiktives Flächenland, das nur aus Großstädten mit mehr als 500 Tsd. Einwohner bestehen würde, hätte ein Ausgabenvolumen, dass ca. 24% bis 25% über dem Vergleichswert des *Durchschnitts der Westflächenländer* liegt. Es dürfte offenkundig sein, dass in einem solchen fiktiven Flächenland die Großstädte in einem geringeren Umfang[26] von nicht-städtischem Umland umgeben sind und daher bestimmte Versorgungsfunktionen, die Großstädte üblicher Weise für die Umlandregionen wahrnehmen, geringer ausgeprägt sind. Aber 5 unserer Vergleichsgroßstädte liegen in Nordrhein-Westfalen, in dem durch den hohen Agglomerationsgrad dieser Aspekt bereits eine Rolle spielt, so dass ein diesbezüglicher Verzerrungseffekt von nicht allzu großer Bedeutung sein dürfte.
- Unser fiktives Großstadtflächenland tätigt auf der konsolidierten Landes- und Gemeindeebene Primärausgaben die - je Einwohner gerechnet - um ca. 23,5% über dem *Durchschnitt der alten Länder* liegen; bei den laufenden Primärausgaben beträgt dieser Abstand ca. 22%. Da der Bevölkerungsanteil von Bremen und Hamburg am Durchschnitt der alten Länder recht gering ist, ergeben sich beim Vergleich unseres fiktiven Westflächenlandes mit Großstadtstruktur und dem Westflächenländerdurchschnitt bzw. dem Durchschnitt der alten Länder nur recht geringe Unterschiede.

Ergänzend ist noch anzumerken, dass die Berechnungen in der Tabelle A2.1 nicht auf dem Flächenländerdurchschnitt, sondern auf dem Durchschnitt der Westflächenländer beruhen. Da die durchschnittlichen Primärausgaben der Westflächenländer aber bei ca. 97,7% des FL-Durchschnitts liegen, würde eine Umrechnung der im Tabellenteil C ausgewiesenen Relationen auf den Flächenländerdurchschnitt nur zu einem geringfügigen Anstieg der Ausgabenrelationen in einer Größenordnung von 0,4% führen!

[26] Das Umland kann ja auch zu den angrenzenden Nachbarflächenländern zählen!

Allerdings dürfen drei Aspekte bei der Interpretation der Ergebnisse nicht vernachlässigt werden:

1. Als Ausgangsdaten wurden hier die durchschnittlichen Ausgaben der Großstädte betrachtet und nicht die zur Aufgabenerfüllung notwendigen Ausgaben; dies gilt auch für die Primärausgaben (netto der Zahlungen an den kommunalen Sektors) des Westflächenländerdurchschnitts. Dies spricht dafür, dass unsere oben abgeleiteten Werte in der Tendenz zu einer Überschätzung der Primärausgabenuntergrenze der Stadtstaaten führen.
2. Die Großstädte in den Flächenländern erfüllen, wie bereits erwähnt, auch in Folge bewusster Landes- bzw. Raumplanung in ihrer Eigenschaft als Orte höchster Zentralität Versorgungsaufgaben für das Umland, wie z.B. im Bereich der höheren Schulen und Fachschulen, den Kultureinrichtungen, dem ÖPNV usw. Für diese Funktion erhalten die Großstädte in den Flächenländern auch höhere Zuweisungen in den kommunalen Finanzausgleichssystemen (i.d.R. durch Einwohnerwertungen oder durch Nebenansätze im Kommunalen Finanzausgleich). Dies ist in den Stadtstaaten in dieser Form nicht der Fall, so dass dies dazu führen könnte, dass unsere oben angestellten Berechnungen auf Basis eines Großstadtvergleichs nach oben verzerrt sind.
3. Auf der anderen Seite vernachlässigt unser Großstadtvergleich die stadtstaatenspezifischen Besonderheiten bei den reinen Länderaufgaben, wie z.B. der Inneren Sicherheit (Polizei) oder den Hochschulen. Dies führt dazu, dass unser Großstadtvergleich in der Tendenz die Primärausgabenuntergrenze der Stadtstaaten unterschätzt.

Die Höhe und selbst die Richtung des Saldos der Über- und Unterschätzungen der Primärausgabenuntergrenzen ist kaum zu bestimmen. Die unter Punkt 2 aufgeführte Überschätzung dürfte empirisch nicht besonders bedeutsam sein, da in unserer Untersuchung viele Städte aus Nordrhein-Westfalen einbezogen sind, die selbst in ihrer Nachbarschaft Großstädte haben. Ohnehin ist allgemein zu beobachten, dass Großstädte auch von höher verdichtetem Umland umgeben sind, die auch selbst viele höherwertige zentralörtliche Funktion übernehmen. Gewichtig dürften hingegen die unter Punkt 1 und 3 genannten Einschränkungen sein, deren quantitatives Ausmaß aber kaum spezifiziert werden kann.

*Verfahren 2: Indikatorgestützte Schätzung von Primärausgabenuntergrenzen auf Basis des Vorgehens des BBR bei der Ableitung von Einwohnerwertungen für die Stadtstaaten*

Eine alternative Ableitung von "Primärausgabenuntergrenzen" für Bremen und die anderen Stadtstaaten entwickeln wir auf Basis der Vorgehensweise des BBR (2002) bei der Ableitung einer Einwohnerwertung der Stadtstaaten. Die Grundidee des BBR-Ansatzes besteht darin, die zu beobachtenden Ausgabenunterschiede - netto der in den einzelnen Aufgabenbereichen verbuchten Einnahmen - zwischen den Ländern mit "objektiven" Indikatoren zu erklären, wobei das Instrumentarium der Regressionsanalyse eingesetzt wird. Die statistische Grundlage dieser Untersuchung war die Jahresrechnungsstatistik sowie eine Vielzahl von Indikatorvariablen im Durchschnitt der Jahre 1994 bis 1998. Hierbei blieben die Bereiche außer Betracht, die der "Allgemeinen Finanzwirtschaft" - insbes. Steuereinnahmen und bezogene zwischenstaatliche Transferleistungen" - zuzurechnen sind.[27] Ausgeklammert werden ferner Aufgabenbereiche, in denen in erheblichem Umfang "wirtschaftliche Aktivitäten" durchgeführt werden, wozu insbes. die Bereiche "Wirtschaftliche Unternehmen",

[27] Pensionslasten und Beihilfen werden allerdings bei der Betrachtung berücksichtigt!

"Allgemeines Grund- und Kapitalvermögen" sowie "Kommunale Gemeinschaftsdienste" rechnen.

In der BBR-Analyse werden die Flächenländer auf der aggregierten Landes- und Gemeindeebene betrachtet. Bereiche, in denen sich keine "objektiv" mit Indikatoren zu begründende Mehrausgaben bzw. Mehrbedarfe nachweisen lassen, werden hierbei nicht berücksichtigt. Bei diesen handelt es sich um Bereiche, bei denen

- die Ausgabenvariation über die Länder (wie z.B. der Schulbereiche) sehr gering ist,
- nur geringe Ausgabenlasten anfallen oder
- keine belastungsfähigen Zusammenhänge zwischen den Ausgaben und objektiven Bedarfsindikatoren feststellbar sind.

Technische Anmerkungen zum BBR-Verfahren:

Zur Ableitung von indikatorgestützten begründeten Mehrausgaben bzw. Mehrbedarfen werden im BBR-Gutachten einfache Regressionsmodelle in der Form:

"Mehrausgaben" im Land i im Aufgabenbereich j =
Konstante + b*Bedarfsindikator im Land im Aufgabenbereich j
+ Statistisch nicht erklärbarer Rest

geschätzt, wobei die Mehrausgaben als die Differenz von Bruttoausgaben und -einnahmen in den einzelnen Aufgabenbereichen definiert sind. Auf Basis dieser Regressionsschätzungen erfolgt dann in einem weiteren Schritt die Schätzung des durch "Bedarfsindikatoren" zu erklärenden Mehrausgabenbedarfs mit Hilfe der Gleichung:

Bedarfsbedingte Mehrausgaben im Land i im Aufgabenbereich j =
**geschätzte** Konstante +
**geschätzter** Wert von b * Bedarfsindikator im Land im Aufgabenbereich j

wobei sich die "Bedarfsschätzung" auf die Mehrausgaben bezieht, die notwendig sind, um den "objektiven" Bedarf - der mit dem Bedarfsindikator gemessen wird - zu finanzieren.

So werden z.B. im Bereich der Hochschulen die Studierendenzahlen, im Bereich der Öffentlichen Sicherheit die Anzahl der Straftaten sowie die Verkehrsunfallzahlen zur Erklärung der beobachteten Ausgabenunterschiede zwischen den Ländern herangezogen. Mehrausgaben - und in einigen Fällen auch Minderausgaben, wie im Straßenbereich oder der Landwirtschaft - werden nur dann als "begründet" betrachtet, wenn diese durch solche "objektiven" Indikatoren erklärt werden können. Damit erhält man eine Schätzung für "begründete" Mehrausgaben von Stadtstaaten im Vergleich zu den Flächenländern oder dem Länderdurchschnitt. Bei unseren Schätzungen werden alle Länder unter Verwendung von Durchschnittsdaten für den Zeitraum von 2000 bis 2002 einbezogen, wobei für die Ostflächenländer eine zusätzliche "Kontrollvariable" eingeführt wird, um ostspezifische Besonderheiten zu berücksichtigen.

Unter Verwendung der Durchschnittsdaten der Jahresrechnungsstatistiken der Jahre 2000 bis 2002 und eines sehr breiten Sets von Indikatorvariablen haben wir eine Neuberechnung der Ergebnisse des BBR-Gutachtens vorgenommen. Die Kernergebnisse der Untersuchung haben wir in der **Tabelle A2.2** differenziert nach den 19 Aufgabenbereichen mit feststellbaren objektiv begründeten Mehrausgaben bzw. -bedarfen ausgewiesen, wobei wir im Tabellenteil A unmittelbar den Differenzbetrag aus den "begründeten" Mehrausgaben der Stadtstaaten sowie den "begründeten" Mehrausgaben des Flächenländerdurchschnitts betrachten. Der Terminus "begründet" bezieht hierbei auf jene Mehrausgaben, die in den Modellrechnungen durch objektive Indikatoren - wie z.B. der Anzahl von Sozialhilfeempfängern bzw. der Zahl

der Studierenden im Falle der Sozialhilfe- bzw. der Hochschulausgaben - zu erklären sind. So konnten z.B. im Schulbereich keine durch "objektive" Indikatoren (Anzahl der Schüler, Anteil ausländischer Schüler, usw.) zu erklärenden Ausgabenunterschiede zwischen Flächenländern und Stadtstaaten nachgewiesen werden, so dass in der Tabelle A2.2 für den Bereich der Schulen auch keine Mehrausgabenbedarfe ausgewiesen werden.

**Tabelle A2.2:** "Abstrakt begründete" Mehrausgaben der Stadtstaaten abzüglich der Mehrausgabenbedarfe des Flächenländerdurchschnitts im Durchschnitt der Jahre 2000 bis 2002 sowie Relation der überschüssigen Mehrausgaben der Stadtstaaten zu den Primärausgaben der (West-)Flächenländer

| **A. Mehrausgabenbedarf der Stadtstaaten minus Mehrausgabenbedarf der Flächenländer in Euro je EW** | |
|---|---|
| 1. Öffentliche Sicherheit (ohne Brandschutz) | 111 |
| 2. Brandschutz | 14 |
| 3. Gerichte und Staatsanwaltschaften | 23 |
| 4. JVA´s | 17 |
| 5. Hochschulen (ohne Hochschulkliniken) | 130 |
| 6. Forschung außerhalb der Hochschulen | 13 |
| 7. Hochschulkliniken | 41 |
| 8. Sport und Erholung | 19 |
| 9. Kultur | 66 |
| 10. Hilfe zum Lebensunterhalt | 160 |
| 11. Hilfe in besonderen Lebenslagen | 90 |
| 12. Sozialverwaltung | 29 |
| 13. Wohngeld | 18 |
| 14. Asylbewerberleistungen | 22 |
| 15. Jugendhilfe und Einrichtungen der Jugendhilfe | 155 |
| 16. Arbeitsmarktpolitik | 37 |
| 17. Gesundheitsbehörden | 32 |
| 18. Landwirtschaft | -21 |
| 19. Straßen | -69 |
| alle Bereiche (Summe 1 bis 19) | 885 |
| **B. anteilige Versorgung (Beihilfen und Pensionslasten)** | |
| unter Einbeziehung aller Bereiche | 110 |
| ohne Straßen | 118 |
| **C. Mehrausgaben der Stadtstaaten minus Mehrausgaben der Flächenländer in Euro je EW unter Einbeziehung der anteiligen Versorgungsausgaben** | |
| unter Einbeziehung aller Bereiche | 995 |
| ohne Straßen | 1.072 |
| **D. Mehrausgaben der Stadtstaaten minus Mehrausgaben der Flächenländer unter Einbeziehung der anteiligen Versorgungsausgaben in Prozent der Primärausgaben der Flächenländer** | |
| unter Einbeziehung aller Bereiche | 26,0% |
| ohne Straßen | 28,0% |
| | |
| *nachrichtlich: Gesamte Mehrausgaben in Euro je EW*[*)] | *1.541* |

*) Die Mehrausgaben der Flächenländer liegen bei ca. 2.746 Euro je Einwohner.

Die in der Tabelle ausgewiesenen Daten geben an, um welchen Betrag - gemessen in Euro je Einwohner - die Primärausgaben[28] (netto der in den einzelnen Aufgabenbereichen erzielten Einnahmen) in den Stadtstaaten über dem Vergleichswert des Flächenländerdurchschnitts liegen. Da die "Bruttoeinnahmen" der Flächenländer und der Stadtstaaten in den im

[28] Da die Zinsausgaben zentral im Aufgabenbereich "Allgemeine Finanzwirtschaft" verbucht werden, handelt es sich bei den Ausgaben in den einzelnen Aufgabenbereichen in der Tat um Primärausgaben!

Tabellenteil A nachgewiesenen Aufgabenbereichen nahezu identisch sind (Flächenländer: 358 Euro je Einwohner; Stadtstaaten: 364 Euro je Einwohner), können die Mehrausgabendifferenzen unmittelbar als Primärausgabendifferenzen interpretiert werden. Nach diesen Ergebnissen lagen z.B. im Durchschnitt der Jahre 2000 bis 2002 die durch "Bedarfsindikatoren"[29] erklärten Primärausgaben im Bereich der "Öffentlichen Sicherheit und Ordnung" in den Stadtstaaten um ca. 111 Euro je Einwohner über dem Durchschnitt der Flächenländer. Die tatsächlichen Primärausgaben der Stadtstaaten lagen hingegen um 144 Euro über dem Flächenländerdurchschnitt.

Im Tabellenteil B werden die auf die "Bedarfsbereiche" entfallenden anteiligen Ausgaben für Pensionen und Beihilfen dokumentiert, wobei diese Ausgaben nur im Verhältnis der Mehrausgaben in den Bereichen mit begründeten Ausgabendifferenzen zu den gesamten Mehrausgaben berücksichtigt werden. Die nachträgliche Einbeziehung der Versorgungsleistungen ist deshalb erforderlich, da die Versorgungsausgaben in der Jahresrechnungsstatistik zentral in der Funktion "Allgemeine Finanzwirtschaft" nachgewiesen werden, und daher in den Ausgaben der Einzelbereiche nicht enthalten sind. Hierbei werden zwei Alternativrechnungen präsentiert:

- "Alle Bereiche" bezieht sich auf die Gesamtheit der 19 Aufgabenbereiche mit objektiv begründbaren Mehrausgabenbedarfen.
- "ohne Straßen": Hierbei werden die Minderausgaben der Stadtstaaten im Straßenbereich nicht berücksichtigt, da auch die "Verkehrsunternehmen", die in den Stadtstaaten wie in allen Großstädten eine erhebliche Rolle spielen, bei den Bedarfsschätzungen im Tabellenteil A nicht berücksichtigt werden.

Aus Gründen der symmetrischen Behandlung der Stadtstaaten und Flächenländer sollte der Straßenbereichs grundsätzlich aus der Betrachtung ausgeklammert werden, da in Großstädten der ÖPNV eine wesentlich höhere Bedeutung hat als der Straßenverkehr und die ÖPNV-Betriebe in der Regel außerhalb der öffentlichen Haushalte geführt werden.[30] Im Teil C der Tabelle wird die Summe der Mehrausgaben aus den im Tabellenteil A erfassten Mehrausgaben sowie den anteiligen Pensionslasten (Tabellenteil B) ausgewiesen, wobei wieder zwischen den beiden Abgrenzungsalternativen im Hinblick auf die Abgrenzung der einzubeziehenden Aufgabenbereiche differenziert wird.

Die in unserem Kontext zentralen Berechnungsergebnisse sind im Tabellenteil D ausgewiesen. Hier werden die überproportionalen Mehrausgaben der Stadtstaaten in Relation zu den Primärausgaben der Flächenländer in den Jahren 2000 bis 2002 gesetzt, wobei diese Relation unmittelbar als eine Schätzung für den **Primärausgabenmehrbedarf** der Stadtstaaten im Vergleich zum FL-Durchschnitt und damit als eine "bedarfsgestützte" Schätzung einer Primärausgabenuntergrenze betrachtet werden kann. Der Primärausgaben-mehrbedarf der Stadtstaaten liegt zwischen 26% und 28% über dem Pro-Kopf-Primärausgabenniveau der Flächenländer, während die tatsächlichen Mehrausgaben der Stadtstaaten in den Jahren von 2000 bis 2002 ca. 41% über den Vergleichswerten der Flächenländer lagen.

[29] In diesem Fall wurden die Verkehrsunfälle und die Straftaten - jeweils bezogen auf die Bevölkerungszahl - als Bedarfsindikator verwendet.

[30] Es sei darauf hingewiesen, dass das BBR in seinem Gutachten über die Ableitung von Einwohnerwertungen im Finanzausgleich auch die Bereiche "Sport und Erholung" sowie den "Kulturbereich" aus der Betrachtung ausgeklammert hat. Dies wäre in unserem Kontext aber sicherlich kaum vertretbar, da sich weder Flächenländer noch Stadtstaaten - weitgehend unabhängig von ihrer Haushaltslage - einer Aufgabenwahrnehmung in diesem Bereich entziehen können.

*Vergleichende Betrachtung der beiden Schätzverfahren und Schlussfolgerungen für die Modellanalyse*

Die beiden abgeleiteten Schätzungen führen - überraschenderweise - zu recht ähnlichen Ergebnissen, wobei beim zweiten Verfahren etwas höhere Werte berechnet werden als beim reinen "Großstadtvergleich". Dies spricht dafür, dass die (beim Großstadtvergleich nicht berücksichtigten) Landesleistungen beim Großstadtvergleich die beiden anderen "Gegenpositionen" (Vernachlässigung von Ineffizienzen sowie die Versorgungsfunktion der Großstädte in den Flächenländern für das Umland) überkompensieren, so dass die dort abgeleitete Primärausgabenuntergrenzen in der Tat eine untere Grenze abzubilden scheint.[31]

Wir können somit zusammenfassend festhalten, dass wir mit zwei höchst unterschiedlichen Methoden Primärausgabenuntergrenzen für die Stadtstaaten ableiten konnten, die in einer Größenordnung von mindestens 125% des Flächenländerdurchschnitts liegen, wobei nach dem "BBR-Verfahren" auch etwas leicht höhere Werte möglich wären. Aufgrund der mit empirischen Untersuchungen verbundenen Unsicherheiten sowie des Umstandes, dass wir hier das Verhalten eines Haushaltsnotlagenlandes abbilden, an dessen Eigenanstrengungen besondere Maßstäbe anzulegen sind, setzen wir bei der Evaluation der Eigenbeiträge des Landes Bremen in den Nachhaltigkeitsmodellrechnungen eine Primärausgabenuntergrenze von 125% im Vergleich zum Durchschnitt der Flächenländer an.

[31] Letztendlich sei darauf hingewiesen, dass wir auch die Frage untersucht haben, wie sich die Hartz-IV-Gesetzgebung bzw. die SGB II Reform auf die Primärausgabenuntergrenze auswirkt. Da es diesbezüglich noch keine belastungsfähigen Daten gibt, sind wir von der Annahme ausgegangen, dass sich die ursprünglich vom Bund zugesagte Nettoentlastung von 2,5 Mrd. Euro auf die Länder in Relation zu den bisherigen Aufwendungen für "Hilfe zum Lebensunterhalt" verteilt. Unter diesen Annahmen ergibt sich ein Rückgang der Primärausgabenuntergrenze in einem Bereich von lediglich 0,6% bis 0,8%, so dass die Primärausgabenrelation der Stadtstaaten beim zweiten Verfahren immer noch bei knapp über 125% liegt.

Anlage 7a

Prognos AG

Basel · Berlin · Brüssel
Köln · Bremen

Evaluierungsgutachten

# Wirkungsanalyse des Investitionssonderprogramms (ISP) des Landes Bremen

Kurzfassung

Im Auftrag des Senators für Finanzen des Landes Bremen

Projektleiter:
Holger Bornemann

Peter Kaiser
Ulf Netzer

Bremen, im August 2002
633 - 5375

## Prognos AG

**Gustav Greve**
Geschäftsführer

## Basel

Aeschenplatz 7
CH-4010 Basel
Telefon +41 61 32 73-200
Telefax +41 61 32 73-300
info@prognos.com
www.prognos.com

## Berlin

Dovestraße 2–4
D-10587 Berlin
Telefon +49 30 399 22-800
Telefax +49 30 399 22-801
info-berlin@prognos.com

## Brüssel

Boulevard Louis Schmidt 119/2
B-1040 Brüssel
Telefon +32 2 743 82 55
Telefax +32 2 736 82 51
info-bruessel@prognos.com

## Köln

Unter Sachsenhausen 37
D-50667 Köln
Telefon +49 221 160 27-0
Telefax +49 221 13 38 22
info-koeln@prognos.com

## Bremen

Wilhelm-Herbst-Straße 5
D-28359 Bremen
Telefon +49 421 20 15-784
Telefax +49 421 20 15-789
info-bremen@prognos.com

# Inhaltsverzeichnis


**1 Hintergrund und Auftrag ..... 1**

**2 Ziele und Schwerpunkte des ISP ..... 2**

**3 Evaluationsdesign und Analyseebenen ..... 4**

**4 Quantitative Wirkungen des ISP ..... 6**

4.1 Wirkungsermittlung auf der Mikro-/Meso-Ebene ..... 6
4.1.1 Kennziffern für den Wirkungsgrad ..... 6
4.1.2 Beschäftigungseffekte ..... 7
4.2 Wirkungsermittlung auf der Makro-Ebene ..... 11
4.3 Gegenüberstellung der Mikro-/Meso- mit den Makro-Ergebnissen ..... 12

**5 Qualitative Wirkungen des ISP ..... 14**

**6 Fazit ..... 16**

**Anhang ..... 17**

# 1 Hintergrund und Auftrag

Das Land Bremen geriet im Verlauf der 1980er Jahre in eine extreme Haushaltsnotlage. Die wesentlichen Gründe dafür waren neben den durch die zunehmende Suburbanisierung im Zwei-Städte-Staat bedingten Steuerverlusten die durch den Strukturwandel in den Altindustrien bedingte hohe Arbeitslosigkeit und die nur schwach vertretenen Wachstumsbranchen im Land Bremen. Der Anschluss an die wirtschaftliche Entwicklung in Westdeutschland ist in diesen Jahren verloren gegangen.

Der entstandenen Haushaltsnotlage trug das Bundesverfassungsgericht mit seinem Urteil vom Mai 1992 Rechnung, in dem es den Bund und die übrigen Länder in dem von Bremen beantragten Verfahren verpflichtete, wirksame Hilfe zur Stabilisierung der Finanzlage zu leisten. Es wurden Sonder-Bundesergänzungszuweisungen festgelegt, die unmittelbar zur (Brutto-)Schuldentilgung eingesetzt werden mussten.

Die Freie Hansestadt Bremen hat beschlossen, zur Sanierung der bremischen Haushalte die durch die Sanierungsbeträge „gewonnenen" Zinsersparnisse (Finanzspielräume) für wirtschafts- und finanzkraftstärkende Investitionen zu verwenden.[1] Demnach wurde ein „Investitionssonderprogramm" (ISP) mit einer Laufzeit von 1994 bis 2004 und einem Investitionsvolumen von ursprünglich 4,8 Mrd. DM (entspr. ca. 2,5 Mrd. €) aufgelegt.

Der Grundansatz des Sanierungsprogramms der Freien Hansestadt Bremen besteht aus zwei Elementen (Zielen):

- Schuldentilgung sowie
- Investitionen zur nachhaltigen Stärkung der Wirtschafts- und Finanzkraft.

Die Evaluierungsergebnisse sind wesentlicher Bestandteil der notwendigen Berichterstattung der Freien Hansestadt Bremen gegenüber der Bundesregierung und den obersten Finanzbehörden der Länder. Der Senator für Finanzen der Freien Hansestadt Bremen hat die Prognos AG als Hauptgutachter beauftragt, die regionalökonomischen Wirkungen des ISP zu bewerten.[2] Dabei stehen die Beschäftigungseffekte im Vordergrund.

Die vorliegende Kurzfassung stellt eine ergebnisorientierte Zusammenfassung der vollständigen Evaluierungsergebnisse dar, die in der Langfassung dokumentiert sind.[3]

---

[1] Lediglich die durch Sonder-Bundesergänzungszuweisungen der Jahre 1994-1998 gewonnenen Zinsersparnisse durften im Rahmen des ISP verwendet werden. Danach dienten die weiteren Zinsersparnisse ebenfalls der Schuldentilgung.

[2] Teilgutachten im Rahmen der ISP-Wirkungsanalyse sind an bremische Wissenschaftler vergeben worden und von Prognos in das Gesamtgutachten eingearbeitet worden: Prof. Dr. Heinz Schaefer (IKSF): ***Ermittlung regionaler Multiplikatoren für das Land Bremen*** (Wirkungsanalyse des Investitionssonderprogramms, Teilgutachten im Bereich der Volkswirtschaftlichen Modellbildung), Bremen, Dezember 2000. Prof. Dr. Manfred Zachcial (ISL): ***Evaluierung von ISP-Verkehrsprojekten*** (Wirkungsanalyse des Investitionssonderprogramms, Teilgutachten Verkehrsprojekte), Bremen, Februar 2001. Dipl.-Oec. Klaus Bartsch (Klaus Bartsch Econometrics - Ökonometrische Prognose- und Simulationsmodelle): ***Simulationen zu den langfristigen ökonomischen Wirkungen des bremischen Investitionssonderprogrammes (ISP) mit dem regionalökonometrischen Modells BRECOMOD***, Rotenburg an der Wümme, Mai 2002.

[3] Prognos AG: ***Wirkungsanalyse des Investitionssonderprogramms (ISP) des Landes Bremen***, Juli 2002.

# 2 Ziele und Schwerpunkte des ISP

Die Projekte des ISP sollen über die **Stärkung der Wirtschafts- und Finanzkraft des Landes Bremen** zum Ausgleich des Wachstumsrückstandes gegenüber dem übrigen (westlichen) Bundesgebiet führen. Dabei konzentriert sich das ISP auf größere Investitionsvorhaben mit nachhaltiger struktureller Wirkung. So sollen die regionalen Standort- und Produktionsbedingungen verbessert, private Investitionen initiiert und weitere Drittmittel akquiriert werden, um die Sicherung und Schaffung von Dauerarbeitsplätzen zu gewährleisten. Bremens **Attraktivität als Arbeits- und Wohnstandort** soll damit gesteigert werden, was letztlich positiven Einfluss auf die Finanzkraft des Landes hätte (vgl. Abbildung 1). Das ISP bildet somit einen **aktiven wirtschaftsstrukturpolitischen Pfeiler** des Landes Bremen zur Haushaltssanierung.[4]

Die **Schwerpunkte des ISP** liegen insbesondere in der **Stärkung des Dienstleistungssektors** und der **technologischen Modernisierung** als Beitrag zu einem **aktiven Strukturwandel**. Daher sind alle wirtschaftsnahen Infrastrukturbereiche einschließlich der Wissenschafts- und Ausbildungsinfrastruktur im hochqualifizierten Segment berührt.

Bei Festsetzung der ursprünglichen **ISP-Struktur** im bremischen Sanierungsprogramm wurden die Einzelprojekte des ISP vier **verschiedenen Programmbereichen** zugeordnet:[5]

I. WAP-Aufstockung: Maßnahmen im Rahmen des Wirtschaftsstrukturpolitischen Aktionsprogramms für Bremen und Bremerhaven (WAP III)

II. Forschung und Entwicklung (FuE): Ausbau der wissenschaftlichen Infrastruktur einschließlich der Verbundgroßprojekte Wissenschaft/Wirtschaft

III. Wirtschaftsstrukturpolitische Schwerpunktprojekte

IV. Anpassung des bremischen Verkehrssystems

Diese an Programmzugehörigkeit, Ressortzuständigkeiten und Projektvolumina orientierte Struktur des ISP erwies sich methodisch im Hinblick auf die Bewertung der Gesamtwirkungen des ISP in der Evaluierung als nicht zielführend, so dass die einzelnen ISP-Projekte einer **neuen an Wirkungszusammenhängen orientierten und Synergien abbildenden Drei-Säulen-Struktur** zugeordnet wurden.

Diese Struktur gliedert das Programm in die funktionalen Bereiche „Wirtschaftsnahe Infrastruktur und Verkehr“ (Säule 1), „Tourismus und oberzentrale Funktionen“ (Säule 2) und „Forschung und Entwicklung, Verbundprojekte“ (Säule 3). Das gesamte evaluierte ISP-Volumen beträgt 2.379,5 Mio. € (vgl. Abbildung 2).[6]

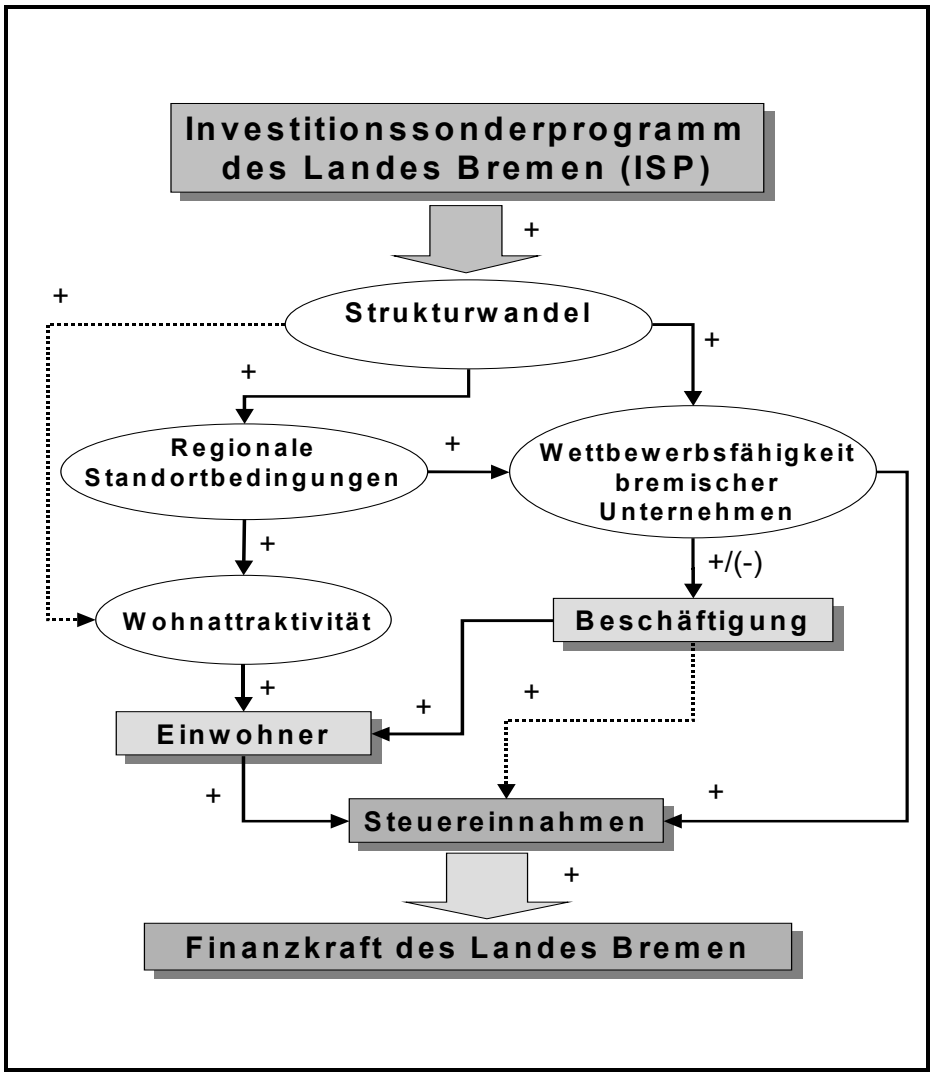
---

[4] Vgl. auch: Pohl, Martha und Wehling, Walter: Das Investitionssonderprogramm - Grundzüge, Struktur, Wirkungen. BAW-Monatsbericht 11/1997, Bremen, 1997.

[5] Projektvolumina: siehe Anhang Tabelle A „Programmschwerpunkte in der ursprünglichen ISP-Struktur“

[6] Projektvolumina: siehe Anhang Tabelle B „Die Mittelverteilung im funktionalen ISP-3-Säulen Modell“

*Abbildung 1: Wirkungsweise des Investitionssonderprogramms*



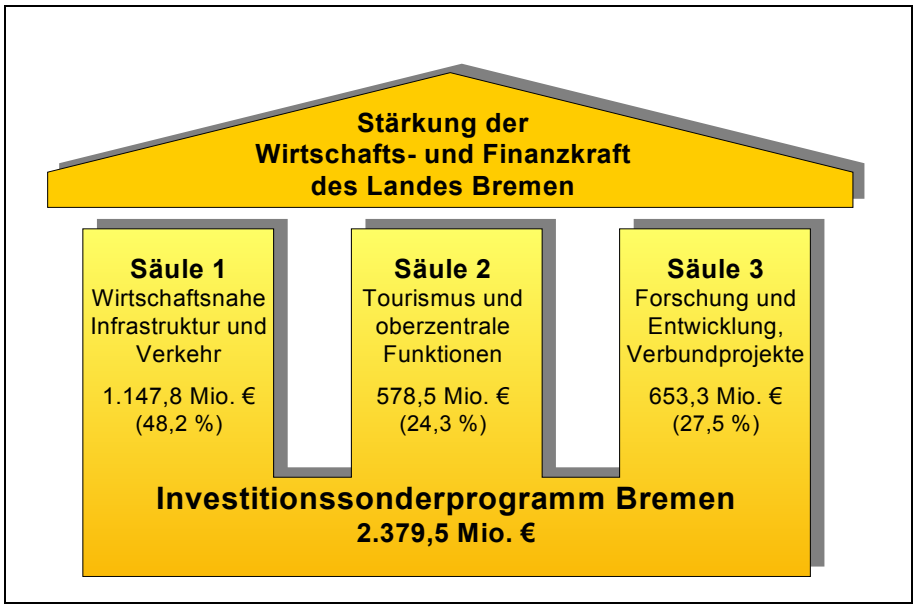

*Quelle: Eigene Darstellung* *© Prognos 2002*

# 3 Evaluationsdesign und Analyseebenen

Mit dem ISP werden seit 1994 Projekte umgesetzt. Allerdings ist ein bedeutender Teil der Projekte und des Mittelvolumens zum Zeitpunkt der Evaluierung noch nicht (vollständig) realisiert bzw. verausgabt. Die Evaluierung reagierte auf diesen Realisierungsstand mit einem angepassten Instrumentarium, das sowohl aus ex-post, begleitenden und ex-ante Bewertungsbausteinen besteht.

Die Wirkungskontrolle erfolgte auf der Mikroebene, der Mesoebene und der Makroebene. Die **Mikroebene** nahm eine Einzelprojektbewertung vor und stand bei allen unmittelbar unternehmens- oder einrichtungsbezogenen Projekten im Vordergrund. Auf der Mikroebene wurden fallspezifisch angepasste Indikatorensets zur Wirkungsmessung angewendet.

*Abbildung 2: Das evaluierte ISP-Volumen in der funktionalen 3-Säulen-Gliederung*[7]




*Quelle: Eigene Darstellung* *© Prognos 2002*

Die Messung über den **Mesoansatz** wurde dort eingesetzt, wo eine Bewertung von Einzelprojekten keine sinnvolle bzw. wirtschaftstheoretisch schlüssige Ableitung von regionalwirtschaftlichen Effekten erlaubt. Dort wo es schwierig ist, einzelne Maßnahmen isoliert zu bewerten, weil Wechselwirkungen verschiedener Maßnahmen quasi eine Voraussetzung für den Erfolg bilden, wurden Maßnahmenbündel auf mittlerem Aggregationsniveau untersucht. Dazu zählt bspw. das Maßnahmenbündel „Attraktivierung der Innenstadt".

Die Wirkungsmessung auf der **Makroebene** erfolgte über das ökonometrische Simulationsmodell **„brECOmod",** das die makroökonomische Betrachtungsweise repräsentiert.

[7] Ohne die Mittel für den „Ocean Park" sowie für „sonstige" Projekte.

Das makroökonomische Simulationsmodell ermöglicht zudem eine „with and without“ ISP Betrachtung.

Diese **innovative Herangehensweise** verdeutlicht eine Besonderheit der durchgeführten Wirkungsanalyse. Während die Evaluierung im mikro- und meso-ökonomischen Ansatz als „bottom-up“-Analyse bezeichnet werden kann, wird parallel anhand eines makroökonomischen Simulationsmodells ein „top-down“-Ansatz zur Bewertung der Wirkungen eingesetzt. Durch das gewählte **Mehrebenen-Analyseverfahren** wird die Validität der Evaluierungsergebnisse sicher gestellt.

Zur Erreichung valider Ergebnisse für alle Wirkungsbereiche des ISP sind dazu seit 1999 von Prognos insgesamt 13 Fallstudien zur exemplarischen Tiefenanalyse auf der Mikro-Ebene durchgeführt worden. Die beiden empirischen Untersuchungen zur „Bewertung der Maßnahmen zur Attraktivitätssteigerung der Bremer Innenstadt“ und der „Effekte aus Kooperationen bremischer FuE-Institutionen“ dienten der Ermittlung der Effekte auf der Meso-Ebene. Während des gesamten Erstellungsprozesses des Gutachtens in den vergangenen 3 Jahren wurden intensive Abstimmungen mit den 3 Teilgutachtern Prof. Zachcial, Prof. Schaefer und Klaus Bartsch Econometrics sowie den Fachressorts (insbesondere SWH und SBW) ebenso wie mit dem Projektsteuerer BAW und dem Auftraggeber SfF vorgenommen.

Die Zusammenführung aller Bewertungen der Mikro-/Meso-Evaluierung sowie die Ergebnisse aus aus dem Makromodell stellen die **Grundlage für die Quantifizierung** des **ISP-Gesamteffekts** bezüglich der Beschäftigung dar und bilden eine Basis für die Bestimmung der fiskalischen Wirkung und den Sanierungsbeitrag des ISP. Die Bewertung der fiskalischen Wirkungen und des Beitrages zur Haushaltssanierung war allerdings nicht Gegenstand des vorliegenden Prognos-Gutachtens.

# 4 Quantitative Wirkungen des ISP

Die Ermittlung der Effekte des ISP erfolgte quantitativ im Wesentlichen für die zwei Indikatoren „Relation private/öffentliche Investitionen“ und „Beschäftigung“. Die Relation der angestoßenen privaten Investitionen zu den auslösenden öffentlichen Investitionen beschreibt die Wirkung der ISP-Mittel in den privaten Sektor hinein. Sie dient darüber hinaus als empirisch gestützter Input für das brECOmod. Die Beschäftigungswirkung, differenziert in gesicherte und geschaffene Arbeitsplätze, ist eine zentrale Zielgröße des ISP.

Bei der Bewertung der Beschäftigungseffekte ist zu beachten, dass die **Wirkungen z.T. erst mit erheblicher zeitlicher Verzögerung** („time lags“) auftreten, so dass zum heutigen Zeitpunkt (2002) erst ein geringerer Anteil der insgesamt zu erwartenden Effekte eingetreten ist.

## 4.1 Wirkungsermittlung auf der Mikro-/Meso-Ebene

Für die Interpretation der separat je ISP-Maßnahmenbereich und Säule ausgewiesenen Wirkungskennziffern wird darauf hingewiesen, dass es sich **nicht** um eine Rangfolge der Wirksamkeit handelt, sondern dass gerade erst durch das Zusammenwirken der verschiedenen Maßnahmen die einzelnen Projekte des ISP erfolgreich sein können. Dies wird besonders deutlich, wenn man bspw. die Überschneidungen zwischen Säule 1 und 3 betrachtet (siehe Abschnitt 4.1.2).

### 4.1.1 Kennziffern für den Wirkungsgrad

Aus den für einzelne Projektgruppen ermittelten Wirkungskennziffern (Relation private/öffentliche Investitionen) sowie Schätzungen und Plausibilitätsannahmen zu nicht gesondert bewerteten Projektgruppen wurde eine Gesamtkennziffer abgeleitet. Dabei handelt es sich um die kumulierte Relation induzierter privater Investitionen zu öffentlichen Infrastrukturinvestitionen auf 15 Jahre in 3-Jahresabständen.

Als **Gesamtkennziffer** errechnet sich eine durchschnittliche Relation von **3 EURO privater Investitionen je eingesetztem ISP-EURO** (s. Tabelle 1).

Für **ISP-Gewerbeflächenprojekte** wurde eine degressiv ansteigende Kennziffer zwischen 1,6 nach drei Jahren und 4,0 nach fünfzehn Jahren ermittelt. Diese Berechnung stützte sich auf ein Projektvolumen von 872,3 Mio. € inkl. 271 Mio. € anteilige Kosten von komplementär bewerteten Verkehrsprojekten, Maßnahmen zur Altlastensanierung und betrieblichen Fördermaßnahmen.

Die restlichen, originär zu bewertenden **Verkehrsprojekte, Altlastensanierungen und betrieblichen Fördermaßnahmen** in Säule 1 mit einem Volumen von 275,5 Mio. € entfallen zu knapp zwei Dritteln auf den Hemelinger Tunnel. Die Ermittlung des Wirkungsgra-

des dieser Projektgruppe wird an dieser Stelle auf das Tunnelprojekt beschränkt. Es wird davon ausgegangen, dass die Tunnelinvestition in den Jahren drei, sechs und neun jeweils private Investitionen in gleicher Höhe, im Jahr zwölf in halber Höhe auslöst. Die Relation steigt damit im Zeitablauf von 1,0 auf 3,5.

Die ISP-Projekte zur **Förderung des Tourismus und zur Stärkung zentraler Versorgungsfunktionen** in Säule 2 werden mit einer Kennziffer von 2,1 bewertet, die nach drei Jahren erreicht wird und danach konstant bleibt.

Für Säule 3 wurde nach Auswertung der Fallstudien und der FuE-Kooperationsbefragung für die **Wissenschaftliche Suprastruktur** und die **bauliche Infrastruktur** mit einem Volumen von 553,4 Mio. € ein durchschnittlicher Wirkungsgrad von 2,5 ermittelt, der nach zwölf Jahren erreicht wird und nach 15 Jahren bei 2,6 eine „Sättigung“ erreicht.

Für die **Verbundprojekte Wissenschaft/Wirtschaft** (99,9 Mio. €), deren Volumen zu zwei Drittel auf die Forschungskooperationsprojekte mit der Luft- und Raumfahrtindustrie sowie mit der Kreislaufwirtschaft entfallen, ergibt sich aufgrund der ausgewerteten Projektdaten ein Wirkungsgrad von durchschnittlich 1,0.

*Tabelle 1: Wirkungsgrade der ISP-Projekte im Zeitablauf (Relation private/öffentliche Investitionen, kumuliert, gewichtet)*

| Jahre nach Projektabschluss | Säule 1 | | Säule 2 | Säule 3 | | **Gesamtkennziffer (gewichtet)** |
|---|---|---|---|---|---|---|
| | Gewerbeflächen | Sonstige Projekte[A)] | | Supra-/ Infrastrukt | Verbundprojekte | |
| 3 | 1,6 | 1,0 | 2,1 | 0,8 | 0,5 | **1,4** |
| 6 | 2,8 | 2,0 | 2,1 | 1,6 | 1,0 | **2,2** |
| 9 | 3,5 | 3,0 | 2,1 | 2,3 | 1,0 | **2,7** |
| 12 | 3,8 | 3,5 | 2,1 | 2,5 | 1,0 | **2,9** |
| 15 | 4,0 | 3,5 | 2,1 | 2,6 | 1,0 | **3,0** |
| Projektvolumen (Mio. DM) (Mio. €) | 1.706,1 872,3 | 538,8 275,5 | 1.133,1 578,5 | 1.082,4 553,4 | 195,4 99,9 | **4.653,9 2.379,5** |
| Gewichtungsfaktor | 0,37 | 0,12 | 0,24 | 0,23 | 0,04 | 1,0 |

*Anmerkungen: A) Originär zu bewertende Verkehrsprojekte, Altlastensanierungs- und betriebliche Fördermaßnahmen*
*Quelle: Eigene Berechungen*
*© Prognos 2002*

### 4.1.2 Beschäftigungseffekte

Aus den Untersuchungen auf der Mikro- und Mesoebene sind Wirkungskennzahlen für Teile des Programms ermittelt worden, die als Grundlage für die Hochrechnung des Programm-Beschäftigungseffektes dienten. Demnach ergibt sich im Rahmen der ISP-Projekte ein projektbezogen ermitteltes Beschäftigungspotenzial von **46.345 Arbeitsplätzen** für das Jahr 2016. Davon sind **20.500 (44,2 %) neu geschaffene** und **25.845 (55,8 %) gesicherte Arbeitsplätze** (vgl.Tabelle 2). Für die Differenzierung in geschaffene

und gesicherte Arbeitsplätze wurden entsprechende Erkenntnisse in Befragungen, Fallstudien und Projektdokumentationen gewonnen und angewendet.

Es ist bei der o.g. Summe des projektbezogen ermittelten Beschäftigungspotenzials zu beachten, dass Überschneidungen und Doppelzählungen bereits in Abzug gebracht worden sind. Diese Überschneidungen, die insbesondere zwischen auf den Gewerbeflächen (Säule 1) und im Rahmen von Säule 3 (FuE-beeinflussten AP) ermittelten Arbeitsplatzeffekten auftreten, verdeutlichen aber zugleich das gewollte Zusammenwirken und die angestrebten Synergieeffekte der Maßnahmen und Projekte der verschiedenen Säulen. So haben z.T. Spin-Offs von Universitätsinstituten ebenso wie kooperierende Unternehmen ihren Sitz auf ISP-Gewerbeflächen. Der Technologiepark bspw. hätte ohne die enge (nicht nur räumliche) Anbindung an die Universität nicht den gleichen Erfolg.

*Tabelle 2: Projektbezogen ermittelte Beschäftigungseffekte des ISP differenziert nach Wirkungsbereich und gesichert/geschaffen im Jahr 2016 auf Grundlage der Mikro-/Mesoberechnung*

| | **neu geschaffen** | **gesichert** | **Summe** |
|---|---|---|---|
| **Säule 1** „Ausbau wirtschaftsnaher Infrastruktur inkl. Verkehrsprojekte“ | 15.040 | 22.438 | **37.478** |
| **Säule 2** „Tourismusförderung und Stärkung zentraler Versorgungsfunktionen“ | 3.463 | 336 | **3.799** |
| **Säule 3** „Forschung und Entwicklung sowie Verbundprojekte Wissenschaft/Wirtschaft“* | 1.997<br>(3.490) | 3.071<br>(5.368) | **5.068**<br>**(8.858)** |
| **gesamt:** | **20.500** | **25.845** | **46.345** |
| Anteil: | 44,2 % | 55,8 % | 100,0 % |

*Anmerkungen: *in Klammern stehen die „Bruttoeffekte“, das sind alle direkten Effekte der Säule 3 inkl. der bereits in Säule 1 originär gezählten Arbeitsplatzeffekte*

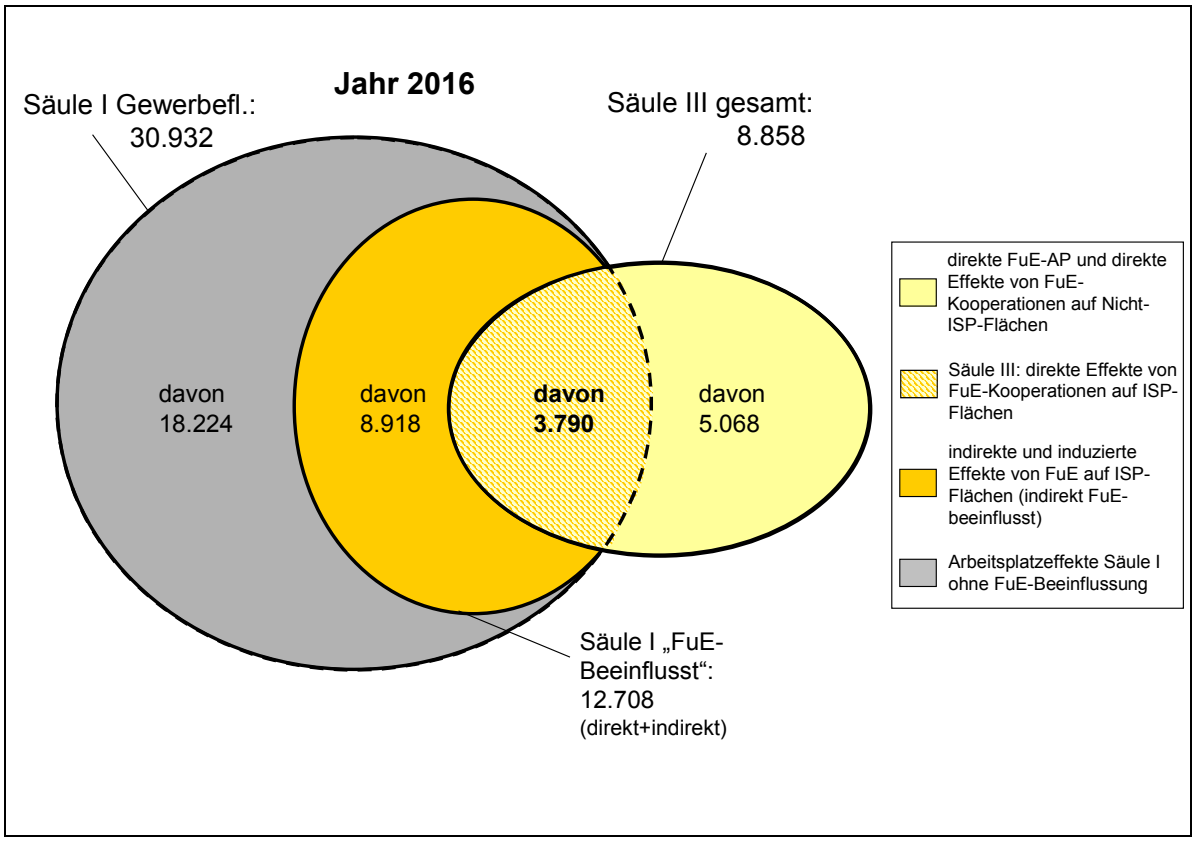
*Quelle: Eigene Berechnungen*

*© Prognos 2002*

Im einzelnen können bei der Ermittlung der Überschneidungen vier Kategorien unterschieden werden (vgl. Abbildung 3). Zunächst sind dies in der ersten Kategorie alle direkten FuE-Arbeitsplätze und direkten Effekte von FuE-Kooperationen auf Nicht-ISP-Flächen (5.068 AP in 2016), z.B. Arbeitsplätze bei FuE-Instituten auf dem Universitäts-Campus oder im „alten“ Kernbereich desTechnologieparks (nicht ISP-finanziert). Direkte AP-Effekte in Folge von FuE-Kooperationen mit bremischen Hochschuleinrichtungen bei Unternehmen auf ISP- Gewerbeflächen (bspw. Ausgründung im Technologiepark Süd) bilden als eigentliche Schnittmenge die zweite Kategorie (3.290 AP in 2016). In die dritte Kategorie fallen „indirekt FuE-beeinflusste“ Arbeitsplätze in Unternehmen, die durch Ansiedlung in FuE-affinen ISP-Gewerbegebieten mindestens Fühlungseffekte nutzen (8.918 AP in 2016). Die letzte Gruppe bilden jene Arbeitsplätze, die auf ISP-Gewerbeflächen angesiedelt sind und nicht FuE-beeinflusst sind (18.224 in 2016).

Zwischen den Säulen 1 und 2 sowie zwischen Säule 2 und 3 hat es bei der Wirkungsermittlung keine, bzw. lediglich Überschneidungen in zu vernachlässigender Größenordnung gegeben.

*Abbildung 3: Überschneidungen der projektbezogen ermittelten ISP-Arbeitsplatzeffekte zwischen Säule 1 (nur Gewerbeflächen) und Säule 3 im Jahr 2016*




*Quelle: Eigene Berechnungen* *© Prognos 2002*

Zur Ermittlung des **Gesamtbeschäftigungspotenzials** im Jahr 2016 für das Land Bremen sind **weitere Berechnungen notwendig**. So muss von den im Mikro-/Meso-Ansatz berechneten Ergebnissen der nicht auf das ISP zurückzuführende Anteil (öffentliche Investitionen aus anderen „Töpfen“) an den Wirkungen (in Höhe von 10 %, entspricht 4.635 AP) abgezogen werden. Darüber hinaus ist davon auszugehen, dass die Unternehmen im Zeitablauf Produktivitätsfortschritte erzielen. Dieser Produktivitätseffekt wird mit 4 % angesetzt und reduziert die Beschäftigungswirkung um weitere 1.668 AP.

Auftretende Multiplikatoreffekte aus Vorleistungs- und Einkommens-Wiederverausgabung erhöhen hingegen die Beschäftigungswirkung. Der ermittelte reduzierte bremische Regionalmultiplikator[8] in Höhe von 1,2 erhöht die Beschäftigungswirkung um 8.008 AP (20%), so dass im Ergebnis das **gesamte Beschäftigungspotenzial bis zum Jahr 2016** im Land Bremen auf Grundlage der Mikro-/Mesoberechnung **48.050 Arbeitsplätze** beträgt.

Die Effizienz des ISP soll aufgrund bundesweit kaum vergleichbarer Programme und methodischer Unterschiede bei der Berechnung der Effekte nur Programm intern festgestellt werden. Bei Gegenüberstellung der auf der Mikro-/Mesoebene ermittelten Beschäftigungswirkungen (48.050) mit dem Fördermitteleinsatz (2,379 Mrd. €) ergibt sich eine durchschnittliche **ISP-Förderquote** von knapp 50.000 € pro Arbeitsplatz. Aus der Gegenüberstellung der im Makromodell ermittelten Beschäftigungswirkungen (26.400 bzw. 30.600) mit dem gesamten ISP-Volumen (2,621 Mrd. €) ermittelt sich eine ISP-Förderquote von rund 85.000 bzw. 99.000 € je Arbeitsplatz.

Die **regionale Aufteilung** der ISP-Beschäftigungseffekte innerhalb des Landes anhand der Anteile am Mittelvolumen des ISP ergibt entsprechend der Mikro/Meso-Evaluierung für das Jahr 2016 ein Potenzial zur Schaffung und Sicherung

- für die Stadt Bremen von 35.720 (ohne Bremen Nord),
- für Bremerhaven von 9.320 (einschl. Ocean Park Nachfolgeprojekte) und
- für Bremen-Nord von 3.010

Arbeitsplätzen.

Für Bremerhaven ist zu erwarten, dass der tatsächliche Anteil geringer ausfallen wird, da die Maßnahmen in Bremerhaven aufgrund der größeren Standortnachteile und ungünstigeren sozioökonomischen Rahmenbedingungen im Vergleich zur Stadt Bremen eine geringere Wirkungsintensität aufweisen (bspw. Carl-Schurz-Kaserne und Unklarheiten über die Ocean Park Alternativen). Dies ist u.E. keineswegs ein Grund für die Nichtförderung von Projekten in **Bremerhaven**. Die Ergebnisse zeigen gerade den Bedarf und die **Notwendigkeit von Investitionen im Rahmen einer Strukturpolitik**, die eine weitere Abkopplung der Bremerhavener Entwicklung von der Stadt Bremen und vom Bund verhindern will.

---

[8] Es wird lediglich ein **reduzierter Regionalmultiplikator** angesetzt, da es ansonsten in Folge von Doppelzählungen zu einer Überschätzung der ISP-Ergebnisse käme. So findet die Ausweisung von Gewerbeflächen im ISP-Zeitraum fast ausschließlich im Rahmen von ISP-Flächen statt. Entsprechend sind die Beschäftigungseffekte in Folge von Neuansiedlungen, Gründungen und Expansionen ganz überwiegend in den ISP-Projekten bereits erfasst. Mit zunehmender Besiedlung der ISP-Flächen wächst der Anteil der bremischen Vorleistungsverflechtungen zwischen Unternehmen auf ISP-Flächen je umfangreicher und vielfältiger die neuen Aktivitäten sind. Da eine Quantifizierung des quasi modellimmanenten Multiplikators nicht möglich ist, wird der im Teilgutachten Prof. Schaefer ermittelte **Vorleistungsmultiplikator lediglich in halber Höhe angewendet (1,13 anstatt 1,267).** Da durch ISP-Beschäftigungseffekte induzierte Einkommen zu einem erheblichen Teil in Unternehmen wieder verausgabt werden, deren Beschäftigungsentwicklung bereits in ISP-Projekten der Säule 2 (City-Einzelhandel sowie Freizeit-, Kultur- und Gastronomiebereich) erfasst wurden, wird auch der **Einkommens-Wiederverausgabungs-Multiplikator lediglich in halber Höhe (1,05 anstatt 1,102) angesetzt.** Der für die nach dem Mikro-/Meso-Ansatz berechnete Ermittlung der Gesamtbeschäftigungswirkungen des ISP **anzusetzende Regionalmultiplikator** beträgt demnach 1,13 x 1,05 = 1,19 entsprechend **1,2.**

## 4.2 Wirkungsermittlung auf der Makro-Ebene

In einem Teilgutachten sind die Effekte des ISP mit Hilfe des Simulationsmodells „brECOmod“ abgeschätzt und in die Gesamtbewertung aufgenommen worden. Es wurden 3 Szenarien simuliert. Das **Basisszenario** simuliert die Entwicklung Bremens sowohl ohne ISP als auch ohne AIP,[9] das **ISP-Szenario** mit ISP, aber ohne AIP und letztlich das **ISP-und-AIP-Szenario**, das das ISP und anschließende Wirtschaftsstrukturinvestitionen durch ein AIP berücksichtigt. Es wurden zwei Varianten gerechnet: In Variante I wird die ISP-spezifische Relation „öffentliche zu (induzierten) privaten Investitionen“ von der Höhe und der zeitlichen Gewichtung der Wirkungen entsprechend der aggregierten Ergebnisse der Evaluation der Einzelprojekte durch Prognos gesetzt, in Variante II wird das Niveau der ISP-spezifischen Relation „öffentliche zu (induzierten) privaten Investitionen“ modellendogen bestimmt.

Im Ergebnis der Simulationsrechnungen können für das ISP mittel- und langfristig Beschäftigungseffekte in folgender Höhe festgestellt werden: Je nach Lösungsvariante wird die **ISP-induzierte zusätzliche Beschäftigung 26.400 – 30.600 Arbeitsplätze im Jahr 2016** erreichen. Unter **Einschluss des AIP** werden nach Prognose des Modells bis 2016 Beschäftigungseffekte von **35.200 bis 44.000 AP** je nach Variante erreicht.

Zudem wurde ein wesentliches Ziel des ISP, die **Verbesserung der Produktions- und Standortbedingungen** in Bremen, erreicht. Das **ISP** ist mit dem Schwerpunkt der Infrastrukturförderung als zentraler Bestandteil der bremischen Strukturpolitik **wachstumsinduzierend**. Es erfüllt damit ein wesentliches Ziel infrastrukturpolitischer Maßnahmen. Die identifizierte Wachstumslücke konnte zwar bisher nicht vollständig geschlossen werden, was in Anbetracht der ökonomischen Rahmenbedingungen und des Volumens des ISP am BIP (jährlich rund 1%) sowie der erst langfristig zu erwartenden Effekte des Programms zum derzeitigen Zeitpunkt auch (noch) nicht zu erwarten war. Das **Simulationsmodell prognostiziert in einer Variante** zukünftig gegenüber dem Nicht-ISP-Fall für den Zeitraum bis 2010 **ein Wachstumsplus von 0,9 %-Punkten p.a.** Gegenüber der Entwicklung in Westdeutschland bedeutet dies ein um durchschnittlich 0,6 %-Punkte höheres Wachstum. Der strukturelle Wandel der Wirtschaft Bremens hin zum **tertiären Sektor** wird leicht beschleunigt. Er geht einher mit einer **ungleichen Verteilung der Beschäftigungseffekte**. Das Verarbeitende Gewerbe verliert, der Dienstleistungssektor gewinnt an Beschäftigung (absolut als auch anteilig).

Ferner ist zu erwarten, dass sich die **prognostizierten Beschäftigungswirkungen nicht im Maßstab 1:1 auf eine Reduzierung der Arbeitslosigkeit niederschlagen** werden, da die Beschäftigungszunahme sich zu einem erheblichen Teil aus dem Umland und durch Fernwanderung sowie der sogenannten „Stillen Reserve“ von nicht beim Arbeitsamt registrierten Arbeitssuchenden speist. Dies gilt auch für die im Mikro-/Mesoansatz ermittelten Beschäftigungseffekte.

[9] AIP = Anschluss-Investitionsprogramm ab 2005

## 4.3 Gegenüberstellung der Mikro-/Meso- mit den Makro-Ergebnissen

Das **Beschäftigungspotenzial** des ISP wird **im Mikro-/Mesoansatz auf 48.050 Arbeitsplätze bis 2016** beziffert, das sich aus **26.810 gesicherten** und **21.240 neu geschaffenen** Arbeitsplätzen zusammensetzt. Die **makroökonomische Simulation** mit brECOmod schätzt die **Beschäftigungseffekte für das Jahr 2016 auf 26.400** (unter Verwendung der empirisch gestützten Investitionskennziffer) **bis 30.600** (Verwendung der modellendogen ermittelten Kennziffer) Arbeitsplätzen für das Land Bremen. Unter Berücksichtigung des **AIP** erhöhen sich die **Beschäftigungseffekte der makroökonomischen Simulation auf 35.200 bis 44.000** (vgl. Tabelle 3) .

*Tabelle 3: Gegenüberstellung der Mikro-/Meso- und Makroevaluierungsergebnisse (Beschäftigungseffekte bis 2016)*

| Ergebnisse Makroevaluierung (brECOmod) | Ergebnisse Mikro-/Meso-Evaluierung |
|---|---|
| Modellrechnung auf Basis der empirisch gestützten Investitionskennziffer „privates/öffentliches Invest“<br>**26.400 AP** | Projektbezogene Beschäftigungseffekte: *(Ermittlung s. Abschnitt 4.1.2)*<br>**46.345 AP** |
| Modellrechnung mit endogen berechneten Einfluss der aktiven Wirtschaftsstrukturpolitik (ISP) auf die Parameter der Unternehmensinvestitionsfunktion:<br>**30.600 AP** | Ergebnisse unter Berücksichtigung: Nicht-ISP-Wirkungsanteil (-10 %), Produktivitätsbereinigung (-4 %) und Regionalmultiplikator (1,2)<br>**48.050 AP** |

*Quelle: Simulationsergebnisse brECOmod und Eigene Berechungen* *© prognos 2002*

Die Diskrepanz bei den Beschäftigungswirkungen ist im Sinne einer Plausibilitätsprüfung ein bewusst in Kauf genommenes Ergebnis des Evaluierungsvorgehens. Um die Unsicherheit über die Ergebnisse zu reduzieren bzw. ihre Gültigkeit zu erhöhen, sind die Wirkungen des ISP über zwei Berechnungswege ermittelt worden. Die unterschiedlichen Ergebnisse können als Spanne für die Beschäftigungswirkungen aufgefasst werden, die die tatsächliche Wirkung mit hoher Sicherheit beschreibt.

**Unterschiede in der Mehrebenen-Analyse**

Die Berücksichtigung verschiedener Aspekte führt zu einer Angleichung der Beschäftigungswirkungen zwischen den Berechnungsvarianten, ohne allerdings identisch zu werden. Bei den **Simulationsergebnissen brECOmod** handelt es sich sowohl in dem empirisch gestützten als auch im Rechengang mit endogen erzeugter Investitionskennziffer um **konservative Schätzungen**. Einerseits dürften die induzierten **privaten Investitionen** in den langjährigen Realisierungszeiträumen der Projekte teilweise wesentlich **höher** sein als in der Relation „private/öffentliche Investitionen“ abgebildet (z.B. regelmäßige Investitionen von DaimlerChrysler am Produktionsstandort HB-Hemelingen). Andererseits kann die Erhöhung der zeitvariablen Parameter in den ersten Jahren des ISP noch nicht die Investitionsbelebung abbilden, die erst durch auftretende Synergieeffekte und eine allge-

meine Verbesserung des Standortklimas zu erwarten ist. Es sei als Beispiel daran erinnert, dass erwünschte Clustereffekte erst nach 10 Jahren nachhaltig auftreten. Die Ergebnisse des makroökonomischen Simulation könnten damit in der Tendenz zu niedrig ausgefallen sein.

Beim Vergleich der Ergebnisse des Makromodells mit denen der Mikro-/Meso-Evaluierung müssen darüber hinaus folgende Aspekte berücksichtigt werden, die das Mikro-/Meso-Resultat tendenziell verringern:

In der Mikro-/Meso-Evaluierung sind teilweise bereits **Wirkungen** enthalten, die aus ergänzenden öffentlichen Investitionen durch **Nach-ISP-Programme** (bspw. einem AIP) resultieren. Da der Anteil dieser Nach-ISP-Finanzierung an den projektbezogen ermittelten Wirkungen nicht exakt zu isolieren ist, kann auch keine Quantifizierung dazu vorgenommen werden.

Auch ohne das ISP wären im Land Bremen Arbeitsplätze bspw. in Handels-, Büro-, Dienstleistungsbereichen gesichert und neu geschaffen worden, für die alternativ ein relevanter privater Grundstücks- und Büroflächenmarkt existiert. Dieser Anteil von ohnehin entstehenden Effekten kann auch als **„Mitnahmeeffekte“** von ISP-Maßnahmen bezeichnet werden.[10] Eine Quantifizierung der Mitnahmeeffekte ist insbesondere aufgrund der Komplexität und Vielschichtigkeit des ISP-Programms nicht leistbar. Die als Sicherung von Arbeitsplätzen interpretierten Effekte bei Umsiedlung von Betrieben innerhalb des Landes Bremen werden ausdrücklich nicht als Mitnahmeeffekte angesehen. Vielmehr beinhaltet auch das Modellergebnis diese Verlagerungs- bzw. Sicherungseffekte.

Die im Mikro-/Meso-Ansatz projektbezogen berechneten ISP-Effekte sind im Unterschied zum Modellergebnis des brECOmod als **Beschäftigungspotenzial** zu interpretieren, welches lediglich in dem Maße realisiert wird, in dem die Gesamtheit aller ISP-Projekte tatsächlich erfolgreich umgesetzt wird.

[10] Hier ist nicht das Verständnis einer „Mitnahme“ bei betrieblichen Fördermaßnahmen zugrunde gelegt.

# 5 Qualitative Wirkungen des ISP

In den ermittelten quantitativen Wirkungen des ISP sind zahlreiche „qualitative“ Effekte enthalten. Die qualitativen Effekte besitzen einen erheblichen Stellenwert bei der Bewertung der Wirksamkeit des ISP, da nur ihre Berücksichtigung das Wirkungsspektrum von Projekten vollständig beschreibt. In vielen Fällen sind sie die Voraussetzung für private Investitionen und Beschäftigungseffekte, also für die gemessenen quantitativen Wirkungen. Deshalb werden die qualitativen Wirkungen hier explizit beschrieben, um deren Beitrag zu den ISP-Effekten zu verdeutlichen.

**Wirtschaftsnahe Infrastruktur und Verkehr (Säule 1)**

Die ISP-Maßnahmen in **Säule 1** haben maßgeblich dazu beigetragen, dass es im Land Bremen gelungen ist, die notwendigen Anpassungen für den voranschreitenden Strukturwandel zu einer dienstleistungs- und technologieorientierten Wissenschafts- und Wirtschaftsgesellschaft vorzunehmen. Durch **Ausweisung und Schaffung von nachfragegerechten**, z.T. qualitativ hochwertigen **Gewerbeflächen** wurden und werden die hierfür notwendigen Vorraussetzungen geschaffen. Dies zeigt sich insbesondere an der zügigen Besiedlung der Gewerbegebiete „Technologie-Park“ und „Airport-Stadt Mitte“. Ferner wird mit der Realisierung von Gewerbeflächen wie z.B. der Technologiepark-Erweiterung für High-Tech Betriebe oder des Gewerbeparks Hansalinie für Transport- und Logistik-Unternehmen der erfolgreiche Ansatz themenorientierter Gewerbegebiete weiter verfolgt. Die **Verkehrsprojekte**, allen voran die Schließung des Bremer Autobahnrings mit der A 281 sowie der Hemelinger Tunnel, werden in Zukunft dafür sorgen, dass Bremen noch stärker in die global vernetzten, arbeitsteiligen Produktionsprozesse eingebunden werden kann.

**Tourismus und oberzentrale Funktionen (Säule 2)**

Mit den Maßnahmen in Säule 2 gelingt es Bremen, das Ziel der Tourismusförderung und Stärkung zentraler Versorgungsfunktionen zu erreichen. Qualitative Verbesserungen des Angebotes führten zu einer Erhöhung der Frequentierung, Vergrößerung des Einzugsbereichs, Verlängerung der Aufenthaltsdauer sowie einer Steigerung von Besucherausgaben und des Umsatzes im Einzelhandel sowie der Gastronomie in der Bremer Innenstadt. Beschäftigungserfolge im bremischen Innenstadt-Einzelhandel sind aufgrund statistischer Probleme nur schwer zu beziffern. Die festgestellten positiven Effekte der ISP-Maßnahmen dürften überlagert werden durch die bundesweit festzustellende Tendenz einer höheren Produktivität im Einzelhandel. Produktivitätssteigerungen zehren positive Beschäftigungseffekte wieder auf, so dass es nicht zu einem Anstieg in den absoluten Beschäftigungszahlen kommt. Die Center-Projekte sowie die Suprastruktur und Event-Förderung lassen eine weitere Verbesserung hinsichtlich der Attraktivität Bremens als Tourismus-Destination erwarten und werden den Anforderungen einer modernen Einkaufs-Sphäre gerecht. Außerdem kommt es zu einer Erhöhung des Beschäftigungspotenzials aufgrund der zusätzlich zufließenden Kaufkraft. Die Erfolge im Bereich des Städtetourismus werden insbesondere durch die gestiegene Zahl der Übernachtungsgäste und die verbesserte Auslastung der Hotels belegt.

### Forschung und Entwicklung / Verbundprojekte (Säule 3)

Nachhaltige Fortschritte sind auch bei der FuE-Infrastruktur - **Säule 3 -** nachweisbar. Zahlreiche mit ISP-Unterstützung geförderte anwendungsorientierte FuE-Einrichtungen wie z.B. MCB - MicroSystems Center Bremen und MeVis - Centrum für Medizinische Diagnosesysteme und Visualisierung GmbH setzen Impulse für den Technologietransfer zwischen Wissenschaft und Wirtschaft in Bremen. Institutionelle und personelle Infrastrukturen werden im FuE-Bereich gleichsam mit den anwendungsorientierten FuE-Einrichtungen geschaffen. Gerade die personellen Infrastrukturen sind ein entscheidender Faktor für die regionale Entwicklung. Die Bauten der FuE-Infrastruktur haben nur dann einen Sinn, wenn sie mit qualifiziertem Personal besetzt werden. Neben den als materiell zu klassifizierenden Infrastruktureinrichtungen sind dies u.E. wesentliche **Bausteine einer modernen Infrastrukturpolitik** für Bremen, selbst dann, wenn über Anlaufkosten hinaus in den Einrichtungen Personalkosten auf Dauer finanziert werden. Diese Ausgaben stehen u.E. mit den anderen Sanierungsinvestitionen des ISP im direkten, komplementären Zusammenhang und sind deshalb gerechtfertigt. Sie treffen den aktuellen strukturpolitischen Handlungsbedarf in Bremen. Technologietransfer, Kooperationen zwischen wissenschaftlichen Einrichtungen und Unternehmen in Bremen sowie Spin-offs haben einen Beitrag zum innovationsorientierten Strukturwandel geleistet. Es zeigt sich allerdings, dass die Beteiligung von kleinen Unternehmen in den FuE-Kooperationsprojekten gemessen am Unternehmensbesatz unterdurchschnittlich ist. Durch den Abbau von Kooperationshemmnissen gerade in der Administration der Programme könnte die Beteiligung insbesondere von kleinen Unternehmen gesteigert werden. Um den positiven Trend zur Stärkung des Technologiestandortes Bremen zu stützen, sollten die ermittelten Anforderungen an die Wissenschaftsförderung in einem **strategischen Dialog** zwischen Wissenschaft, Wirtschaft und Land in eine **Gesamtstrategie** zur Entwicklung des Wirtschaftsstandortes Bremen integriert werden.

### Weitere qualitative Wirkungen

Ein wesentliches Ziel des ISP, durch Integration verschiedener Wirkungsbereiche und Projekte in das Programm, **Synergien** zu entwickeln, ist erreicht. Wirkungsbereiche und Projekte wirken zusammen bzw. bauen aufeinander auf und verstärken ihre Wirksamkeit - sowohl innerhalb der einzelnen Säulen als auch zwischen den Säulen.

Die Strategie des ISP sah vor, durch **Schwerpunktprojekte und einzelne Großprojekte** einen nachhaltigen Impuls für den Strukturwandel zu induzieren. Angesichts der sichtbaren Ergebnisse bspw. bei den Projekten Messehallen, Airport Stadt-Mitte ist u.E. die Schwerpunktstrategie für Bremen trotz einiger Probleme in der Realisierung bspw. des Space Parks gerechtfertigt und notwendig.

Trotz der Förderung von im Volumen vernachlässigbaren Existenzgründungen und Impulsgeldern („Impulse für lebenswerte Städte“), die nicht stringent aus der dem ISP-Verständnis innewohnenden Infrastrukturprogrammatik entwickelt wurden, ist das ISP bspw. durch die Einbindung in das WAP oder in die Gesamt-Hochschulplanung **kohärent** zu den weiteren Programmen und Zielen des Landes. Die Ergebnisse der Untersuchung bestätigen, dass die **strategische Orientierung** auf Maßnahmen zur Verbesserung der Infrastrukturausstattung in Bremen die richtige Wahl ist.

# 6 Fazit

Die Evaluierung hatte die Aufgabe, die Wirkungen des ISP quantitativ und qualitativ auf unterschiedlichen Evaluierungsebenen zu bestimmen. Die Ergebnisse der Evaluierung zeigen, dass aufgrund der Maßnahmen des ISP bis zum Jahr 2016 eine **nachhaltige Verbesserung** der wirtschaftlichen Situation im Land Bremen **zu erwarten** ist. Dies betrifft sowohl die Beschäftigung als auch das Wachstum. Der Unternehmenssektor tätigte in Folge der öffentlichen Investitionen im ISP private Investitionen in hohem Maße und konnte so in den Prozess der Strukturveränderung eingebunden werden. Der Strukturwandel hin zur Spitze in Deutschland ist bis zum Ende der ISP-Laufzeit im Jahre 2004 nicht abgeschlossen und die wirtschaftlichen Probleme werden nicht vollständig beseitigt sein. Es werden weiterhin Infrastrukturinvestitionen im Rahmen einer **zukunftsgerichteten und technologieorientierten Strukturpolitik** benötigt, um die begonnene Angleichung Bremens an die (west-)deutsche Wirtschaftsentwicklung sicherzustellen. Das auslaufende ISP benötigt deshalb ein **Anschlussprogramm**, das mit dem Anschluss Investitions Programm (AIP) zwischenzeitlich beschlossen wurde.

# Anhang

*Tabelle A: Programmschwerpunkte in der ursprünglichen ISP-Struktur (aktueller Stand Juli 2002, Daten v. SfF)*

| **Programmschwerpunkt und Teilbereiche** | **Mio. €** | **Anteil** |
|---|---|---|
| **I. Aufstockung WAP**<br>**darunter:** | **903,9** | **34,6 %** |
| a) Mittelstandsfonds (Existenzgründungsoffens., Ansiedlungsförd. etc.) | 62,2 | |
| b) Integriertes Flächenprogramm für Gewerbe und Dienstleistungen (GP Hansalinie, GVZ Niedervieland, Bremer Industriepark u.a.) | 357,2 | |
| c) Innenstadtprogramm /Dienstleistungsfonds (Bahnhofsvorplatz, Schlachte, Glocke etc.) | 215,8 | |
| d) Technologiefonds | 40,8 | |
| e) Sonderprogramm Bremerhaven (Südlicher Fischereihafen/Luneort, TTZ Bremerhaven etc.) | 93,2 | |
| f) Ökologiefonds (Altlastenbeseitigung) | 111,8 | |
| **II. Forschung und Entwicklung (ohne Folgekosten)**<br>**darunter:** | **424,4** | **16,2 %** |
| a) Ausbau der anwendungsorientierten wissenschaftlichen Infrastruktur (anwendungsorientierte FuE-Einr., z.B. TZI, MeVis, MCB) | 320,9 | |
| b) Technologiepark (einschl. Infrastruktur) | 52,6 | |
| c) Verbundgroßprojekte Wissenschaft/Wirtschaft (u.a. BEOS, AMST) | 51,1 | |
| **III. Schwerpunktprojekte**<br>**darunter:** | **936,8** | **35,9 %** |
| a) Projekte in Bremerhaven (Carl-Schurz-Kaserne, Fischereihafen-schleuse, Ocean-Park) | 413,1 | |
| b) Projekte in Bremen-Nord (Umnutzung Roland-Kaserne - IUB, Haven Höövt) | 158,5 | |
| c) Projekte in Bremen (Häfen r.d.W., Space-Park, Airport-Stadt Mitte, Messehallen) | 366,4 | |
| **IV. Verkehrsprojekte**<br>(Autobahnring A281, Hemelinger Tunnel, Hafenrandstraße, Hauptbahnhof-Modernisierung) | **284,4** | **10,9 %** |
| **V. Sonstiges** | **62,6** | **2,4 %** |

*Quelle: ISP-Projektdokumentation SfF/BAW, Stand Juli 2002*

*Tabelle B: Die ISP-Mittelverteilung im funktionalen ISP-3-Säulen-Modell*

| | Projekt-volumen (Mio. €) | Anteil an Säule (%) | Anteil an ISP-Projektmitteln gesamt (%) |
|---|---|---|---|
| **Ausbau wirtschaftsnaher Infrastruktur inkl. Verkehrsprojekte (Säule 1)** | **1.147,8** | **100,0** | **48,2** |
| a) Gewerbeflächen | 568,3 | 49,5 | 23,9 |
| b) Maßnahmen zur Altlastensanierung | 52,3 | 4,6 | 2,2 |
| c) Verkehrsprojekte | 476,3 | 41,5 | 20,0 |
| d) Betriebliche Förderung | 50,9 | 4,4 | 2,1 |
| **Tourismusförderung und Stärkung zentraler Versorgungsfunktionen (Säule 2)** | **578,5** | **100,0** | **24,3** |
| a) Städtebauliche Attraktivierung | 200,7 | 34,7 | 8,4 |
| b) Center (Einzelhandel, Tourismus)* | 205,3 | 35,5 | 8,6 |
| c) Suprastruktur, Eventförderung | 172,5 | 29,8 | 7,2 |
| **Forschung und Entwicklung und Verbund-projekte Wissenschaft/Wirtschaft (Säule 3)** | **653,3** | **100,0** | **27,5** |
| a) Wissenschaftliche Suprastruktur ** | 423,5 | 64,8 | 17,8 |
| b) Wissenschaftliche Infrastruktur (baulich) | 129,9 | 19,9 | 5,5 |
| c) Wissenschaft/Wirtschaft (Transfer, Verbund) | 99,9 | 15,3 | 4,2 |
| **Gesamt (evaluiertes Projektvolumen)** | **2.379,5** | | **100,0** |
| Sonstige Projekte (Ocean Park, Messehalle 7 etc.) | **292,5** | | |
| Personalausgaben | **4,7** | | |
| Evaluierung | **1,6** | | |
| Reserven, noch verfügbar... | **36,1** | | |
| abzgl. Folgekosten SBW-Haushalt | **- 102,3** | | |
| **Gesamt ISP-Mittelrahmen (SfF)** | **2.612,1** | | |

** ohne Ocean Park*
*** inkl. umgeschichtete Folgekosten aus SBW-Haushalt (102,3 Mio. €)*
*Quelle: ISP-Projektdokumentation, Stand 07.05.2002*

Anlage 7b

Prognos AG

Basel · Berlin · Brüssel
Köln · Bremen

Evaluierungsgutachten

# Wirkungsanalyse des Investitionssonderprogramms (ISP) des Landes Bremen

Endbericht

Im Auftrag des Senators für Finanzen des Landes Bremen

Projektleiter:
Holger Bornemann

Peter Kaiser
Ulf Netzer

Bremen, im August 2002
633 - 5375

## Prognos AG

**Gustav Greve**
Geschäftsführer

## Basel

Aeschenplatz 7
CH-4010 Basel
Telefon +41 61 32 73-200
Telefax +41 61 32 73-300
info@prognos.com
www.prognos.com

## Berlin

Dovestraße 2–4
D-10587 Berlin
Telefon +49 30 399 22-800
Telefax +49 30 399 22-801
info-berlin@prognos.com

## Brüssel

Boulevard Louis Schmidt 119/2
B-1040 Brüssel
Telefon +32 2 743 82 55
Telefax +32 2 736 82 51
info-bruessel@prognos.com

## Köln

Unter Sachsenhausen 37
D-50667 Köln
Telefon +49 221 160 27-0
Telefax +49 221 13 38 22
info-koeln@prognos.com

## Bremen

Wilhelm-Herbst-Straße 5
D-28359 Bremen
Telefon +49 421 20 15-784
Telefax +49 421 20 15-789
info-bremen@prognos.com

# Inhaltsverzeichnis


**1 Einführung ..... 1**

1.1 Hintergrund und Aufgabenstellung ..... 1
1.2 Design und Ablauf der Evaluierung ..... 3

**2 Wirkungsrahmen ..... 7**

2.1 Ausgangslage Bremens ..... 7
2.2 Politikfelder des ISP ..... 11
2.3 Möglichkeiten und Grenzen regionaler Strukturpolitik ..... 15

**3 Das ISP: Ziele und Schwerpunkte ..... 20**

**4 Mikro- und Meso-Ansatz zur Wirkungsanalyse des ISP ..... 24**

4.1 Zur Wirkungsweise: Das 3-Säulen-Modell ..... 25
4.2 Indikatorenraster zur Messung der Wirkungen ..... 33
4.3 Wirkung Säule 1: Ausbau wirtschaftsnaher Infrastruktur inkl. Verkehrsprojekte ..... 38
4.3.1 Kennziffer Relation von privaten zu öffentlichen Investitionen ..... 38
4.3.2 Einzelprojektbezogene Arbeitsplatzeffekte in Säule 1 ..... 52
4.3.3 Exkurs: Verkehrsprojekte (Zusammenfassende Beurteilung der geprüften Vorhaben und Fallstudien unter regionalwirtschaftlicher Bedeutung - Prof. Dr. M. Zachcial, ISL) ..... 59
4.3.4 Gesamtarbeitsplatzeffekte Säule 1 ..... 60
4.4 Wirkung Säule 2: Tourismusförderung und Stärkung zentraler Versorgungsfunktionen ..... 65
4.4.1 Kennziffer Relation von privaten zu öffentlichen Investitionen ..... 65
4.4.2 Bewertung der Maßnahmen zur Attraktivitätssteigerung der Bremer Innenstadt mit Hilfe der Innenstadt-Befragung ..... 72
4.4.3 Projektbezogene Ermittlung der Beschäftigungseffekte in den Schwerpunktprojekten ..... 78
4.5 Wirkung Säule 3: Forschung und Entwicklung sowie Verbundprojekte Wissenschaft/ Wirtschaft ..... 83
4.5.1 Anwendungs- und transferorientierte Zentren ..... 83
4.5.2 ISP-relevante Ergebnisse aus der FuE-Kooperationsbefragung ..... 85
4.5.3 Sicherung von Grundstrukturen ..... 85
4.5.4 Weitere Wirkungen der Qualifikationen ..... 86

4.5.5 Wirkungen Säule 3: Eingeworbene Drittmittel (Private Investitionen) ... 87
4.5.6 Projektbezogene Ermittlung der Beschäftigungseffekte in Säule 3 ... 89
4.6 Synergien und Wirkungsüberschneidungen zwischen den Säulen ... 95
4.7 Mikro-Meso-Ansatz zur Ermittlung der Effekte des ISP unter Anwendung des Regionalmultiplikators ... 99
4.7.1 Ableitung der Relation private/öffentliche Investition als Kennziffer für den Wirkungsgrad des ISP ... 99
4.7.2 Summe der im Mikro-/Mesoansatz ermittelten projektbezogenen Beschäftigungseffekte des ISP ... 101
4.7.3 Exkurs: Regionale Multiplikatoren im ex ante Wirkungsmodell (Prof. Dr. H. Schaefer, IKSF) ... 102
4.7.4 Kernaussagen aus dem Teilgutachten Schaefer für die Wirkungsanalyse ISP durch den Mikro-/Meso-Ansatz *(Prognos)* ... 113
4.8 Beschäftigungswirkung aus dem Mikro-/Mesoansatz ... 114

**5 Makroökonomischer Ansatz zur Ermittlung der Wirkungen des ISP ... 117**

5.1 Exkurs: Simulationen der Wirkungen des bremischen ISP mit dem regionalökonometrischen Modell brECOmod (Dipl.-Oec. K. Bartsch) ... 117
5.1.1 Die Szenarien der Simulationsrechnungen ... 117
5.1.2 Die Hauptergebnisse der Simulationsrechnungen ... 118
5.2 Beschäftigungswirkung aus dem brECOmod für das Jahr 2016 ... 127

**6 Gesamtbewertung ... 128**

Anhang ... i

# Tabellenverzeichnis


Tabelle 1: Programmschwerpunkte nach der ursprünglichen ISP-Struktur (Stand Juli 2002, in Mio. €) ..... 23

Tabelle 2: Differenz Gesamtvolumen und evaluiertes Volumen des ISP ..... 27

Tabelle 3: Die Mittelverteilung im funktionalen ISP-3-Säulen-Modell ..... 29

Tabelle 4: Indikatoren Säule 1 - wirtschaftsnahe Infrastruktur und Verkehr ..... 34

Tabelle 5: Indikatoren Säule 2 - Tourismus und oberzentrale Funktionen ..... 35

Tabelle 6: Indikatoren Säule 3 - Forschung und Entwicklung ..... 36

Tabelle 7: Öffentliches Investitionsvolumen pro ISP-Gewerbefläche ..... 40

Tabelle 8: Verpflichtete private Investitionen pro ISP-Gewerbefläche ..... 41

Tabelle 9: Private pro öffentliche Investitionen ..... 42

Tabelle 10: Relation private zu öffentlichen Investitionen mit time lags (3, 6, 9, 12, 15 Jahre) auf Basis der gesamten Projektkosten ..... 44

Tabelle 11: ISP-Gewerbegebiete außerhalb des Samples ..... 46

Tabelle 12: Altlastenzuordnung zu ISP-Projekten ..... 50

Tabelle 13: Altlastensanierung auf sonstigen Gewerbeflächen ..... 50

Tabelle 14: Altlastensanierungen im Bereich Wohnungsbau ..... 51

Tabelle 15: Sonstige Maßnahmen Ökologiefonds ..... 51

Tabelle 16: Einzelprojektbezogene Ermittlung der Arbeitsplatzeffekte auf ISP-Gewerbeflächen ..... 54

Tabelle 17: Durchschnittlichen Arbeitsplatzdichte der ISP-Gewerbeflächen im Vergleich zu Bundesdurchschnittswerten ..... 56

Tabelle 18: Zusammenfassung der Beschäftigungseffekte der Verkehrsprojekte ..... 60

Tabelle 19: Synopse der ISP-Verkehrsprojekte und ihrer regionalökonomischen Effekte ..... 62

Tabelle 20: Arbeitsplatzeffekte von ISP-Verkehrsprojekten ..... 63

Tabelle 21: Projektbezogen ermittelte Arbeitsplatzeffekte Säule 1 im Jahr 2016 ..... 64

Tabelle 22: Funktionale Projektstruktur Säule 2 ..... 66

Tabelle 23: Alternative Berechnung der Investitionskennziffer Städtebauliche Attraktivierung ..... 68

Tabelle 24: Investitionskennziffer der Center-Projekte (Einzelhandel, Tourismus - hier SWH-Projektdaten, nicht SfF-Daten) ..... 69

Tabelle 25: Investitionskennziffer für Säule 2 ..... 70

Tabelle 26: Beschäftigungseffekte des Space Parks ..... 79

Tabelle 27: Projektbezogen ermittelte Beschäftigungseffekte der Projekte in Säule 2 (sofern quantifizierbar) ..... 82

Tabelle 28: Entwicklung der Drittmitteleinwerbung im Verhältnis zu den ISP-Mitteln in den FuE-Fallstudien - IST-Daten als Berechnungsgrundlage ..... 84
Tabelle 29: ISP-relevante Ergebnisse aus der FuE-Kooperationsbefragung als Grundlage zur Hochrechung der Gesamtwirkungen für anwendungs- und transferorientierte Zentren ..... 85
Tabelle 30: ISP-relevante Ergebnisse aus der FuE-Kooperationsbefragung als Grundlage zur Hochrechung der Gesamtwirkungen für „HGP-Sicherung“ und „Qualifikationen“ ..... 86
Tabelle 31: Ermittlung des Koeffizienten Private Investitionen je ISP für Säule 3 .... 88
Tabelle 32: Projektbezogen ermittelte ISP-Beschäftigungseffekte der Verbundprojekte Wissenschaft/Wirtschaft für das Jahr 2004 ..... 91
Tabelle 33: Projektbezogene Ermittlung der ISP-Beschäftigungseffekte für Säule 3 im Land Bremen für 2000-2016 ..... 93
Tabelle 34: Differenzierung der Beschäftigungseffekte von Säule 3 in gesicherte und geschaffene Arbeitsplätze ..... 94
Tabelle 35: Wirkungsgrade der ISP-Projekte im Zeitablauf (Relation private/öffentliche Investitionen, kumuliert, gewichtet) ..... 100
Tabelle 36: Summe der Beschäftigungseffekte der ISP-Projekte differenziert nach Wirkungsbereich der originären Ermittlung und nach gesichert/geschaffen im Jahr 2016 ..... 101
Tabelle 37: Effekte im erweiterten Modell für Sektoren mit einem Anteil am Produktionswert > 1,0 - - Inländische Produktion ohne Einfuhr - ..... 108
Tabelle 38: Erwerbstätige in Bremen, in Abhängigkeit der inländischen Endnachfrage eines Sektors ..... 109
Tabelle 39: Gesamtergebnis Beschäftigungseffekt der Mikro-/Meso-Evaluierung . 115
Tabelle 40: Die Hauptergebnisse der Simulationen; Abweichung Hauptvariante 1 (ISP) von der Basislösung (Nicht-ISP-Fall) in 2010 ..... 124
Tabelle 41: Die Hauptergebnisse der Simulationen (2) Abweichung Variante II (ISP) von Basislösung (Nicht-ISP-Fall) in 2010 ..... 124
Tabelle 42: Die Beschäftigungseffekte der Lösungsvarianten im Vergleich (Abweichungen von der Basislösung in Tsd.) ..... 125
Tabelle 43: Prognostiziertes Wachstum des bremischen BIP mit / ohne ISP im Vergleich zum Bund (Hauptvariante 1) ..... 126
Tabelle 44: ISP-Simulationsergebnisse des brECOmod mit und ohne AIP für das Jahr 2016 ..... 127
Tabelle 45: Gegenüberstellung der Mikro-/Meso- und Makroevaluierungsergebnisse (Beschäftigungseffekte bis 2016) ..... 129
Tabelle 46: ISP-Mittelvolumen für Bremen-Stadt, Bremen-Nord und Bremerhaven (mit und ohne Ocean Park Mittel) ..... 132

# Abbildungsverzeichnis


Abbildung 1: Begründungszusammenhang für das ISP Bremen ..... 2

Abbildung 2: Ebenen der Evaluierung des ISP ..... 6

Abbildung 3: Entwicklung des realen BIP im Land Bremen und Westdeutschland (1980 = 100, in Preisen von 1991) ..... 8

Abbildung 4: Entwicklung der Arbeitslosenquote im Land Bremen und Westdeutschland (1980-1996) ..... 8

Abbildung 5: Entwicklung der Erwerbstätigkeit im Land Bremen und Westdeutschland 1980-1996 (1980 = 100) ..... 9

Abbildung 6: Wirkungsweise des Investitionssonderprogramms ..... 22

Abbildung 7: Das evaluierte ISP-Volumen in der funktionalen 3-Säulen-Gliederung ..... 26

Abbildung 8: Beschäftigungseffekte auf den ISP-Gewerbeflächen bis 2016 ..... 58

Abbildung 9: Wirkungskette Säule 2 „Innenstadtrelevante Projekte“ ..... 73

Abbildung 10: Überschneidungen der projektbezogen ermittelten ISP-Arbeitsplatzeffekte zwischen Säule 1 (nur Gewerbeflächen) und Säule 3 im Jahr 2004 ..... 96

Abbildung 11: Überschneidungen der projektbezogen ermittelten ISP-Arbeitsplatzeffekte zwischen Säule 1 (nur Gewerbeflächen) und Säule 3 im Jahr 2016 ..... 98

Abbildung 12: Das ISP-Wirkungsmodell Input-/Output ..... 103

Abbildung 13: Erwerbstätige im Inland ..... 118

Abbildung 14: Arbeitslose ..... 119

Abbildung 15: Reales Bruttoinlandsprodukt ..... 120

Abbildung 16: Bruttoanlageninvestitionen des Unternehmenssektors ohne Wohnungsbau, real ..... 122

Abbildung 17: Verteilung der ISP-Investitionen (real) und der induzierten Investitionen im Unternehmenssektor ohne Wohnungsbau ..... 123

Abbildung 18: Entwicklung des BIP im Land Bremen, Nordrhein-Westfalen und den westlichen Bundesländern ..... 139

Abbildung 19: Entwicklung der Arbeitslosenquoten im Land Bremen, Hamburg, Niedersachsen und den westlichen Bundesländern ..... 139

# Abkürzungsverzeichnis

| | |
|---|---|
| AIP | Anschluss-Investitionsprogramm |
| AMST | Airbus Material and System Technology Center Bremen |
| AP | Arbeitsplatz / Arbeitsplätze |
| BA | Bauabschnitt |
| BaB | Bremer Aufbau-Bank |
| BAB | Bundesautobahn |
| BAW | BAW Institut für Wirtschaftsforschung GmbH |
| BEOS | Raumfahrttechnologie, Internationale Raumstation |
| BHV | Bremerhaven |
| BIG | Bremer Investitions-Gesellschaft mbh |
| BIP | Brutto-Inlandsprodukt |
| BTZ | Bremer Touristik-Zentrale Gesellschaft für Marketing und Service mbH |
| BverfG | Bundesverfassungsgericht |
| BWS | Brutto-Wertschöpfung |
| CSK | Carl-Schurz-Kaserne |
| DIHK | Deutscher Industrie- und Handelskammertag |
| DIW | Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung |
| DL | Dienstleistung(en) |
| EFRE | Europäischer Fonds für Regionale Entwicklung |
| EH | Einzelhandel |
| EU | Europäische Union |
| FoLo | Forschungsverbund Logistik |
| FuE | Forschung und Entwicklung |
| GA | Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der Regionalen Wirtschaftsstruktur“ |
| GIFPRO | Gewerbe- und Industrieflächenprognose |
| GVZ | Güterverkehrszentrum |
| HB | Hansestadt Bremen |
| HGP | Hochschulgesamtplan |
| HK | Handelskammer |
| I/O | Input-Output |
| IfO | Institut für Wirtschaftsforschung |

| | |
|---|---|
| IFP | Integriertes Flächenprogramm |
| IHK | Industrie- und Handelskammer |
| IKSF | Institut für Konjunktur- und Strukturforschung, Universität Bremen |
| ILS | Institut für Landes- und Stadtentwicklungsforschung des Landes Nordrhein-Westfalen |
| ISL | Institut für Seeverkehrswirtschaft und Logistik, Universität Bremen |
| ISP | Investitionssonderprogramm |
| IUB | International University Bremen |
| IuK | Information und Kommunikation |
| MaFo | Marktforschung |
| MATEC | Forschungsverbund Materialwissenschaften |
| MCB | Microsystems Center Bremen |
| MeVis | Centrum für Medizinische Diagnosesysteme und Visualisierung GmbH |
| MZ | Mittelzentrum |
| OZ | Oberzentrum |
| RoRo | Roll on - Roll off |
| SBU | Senator für Bau und Umwelt der Freien Hansestadt Bremen |
| SBW | Senator für Bildung und Wissenschaft der Freien Hansestadt Bremen |
| SfF | Senator für Finanzen der Freien Hansestadt Bremen |
| SK | Senatskanzlei der Freien Hansestadt Bremen |
| SWH | Senator für Wirtschaft und Häfen der Freien Hansestadt Bremen |
| SWOT | Strength - Weaknesses - Opportunities - Threats (Stärken - Schwächen - Chancen - Bedrohungen) |
| TTZ | Technologietransferzentrum |
| TZI | Technologiezentrum Informatik |
| WAP | Wirtschaftsstrukturpolitisches Aktionsprogramm |
| WFA | Wirtschaftsförderungsausschuss |
| WfG | Bremer Wirtschaftsförderung GmbH |

# 1 Einführung

## 1.1 Hintergrund und Aufgabenstellung

Das Land Bremen geriet im Verlauf der 1980er Jahre in eine extreme Haushaltsnotlage. Wesentliche Gründe hierfür waren Strukturprobleme in der Bremer Wirtschaft, die durch Altindustrien und unterrepräsentierte Wachstumsbranchen geprägt war. Dadurch ist einhergehend mit negativen Auswirkungen auf die Beschäftigungs- und Haushaltslage der Anschluss an die wirtschaftliche Entwicklung in Westdeutschland verloren gegangen.[1]

Der entstandenen Haushaltslage trug das Bundesverfassungsgericht mit seinem Urteil vom Mai 1992 Rechnung, in dem es den Bund und die übrigen Länder in dem von Bremen beantragten Verfahren verpflichtete, im Rahmen des bündischen Prinzips und der daraus abgeleiteten Beistandspflicht wirksame Hilfe zur Stabilisierung der Finanzlage (der Länder Bremen und Saarland) zu leisten. Es wurden Sonder-Bundesergänzungszuweisungen festgelegt, die unmittelbar zur (Brutto-)Schuldentilgung eingesetzt werden müssen. Im Rahmen von Vereinbarungen mit der Bundesregierung wurde festgelegt, zur Sanierung der bremischen Haushalte die durch die Sanierungsbeträge „gewonnenen“ Zinsersparnisse (Finanzspielräume) für wirtschafts- und finanzkraftstärkende Investitionen zu verwenden.[2] Demnach wurde ein „Investitionssonderprogramm“ (ISP) mit einer Laufzeit von 1994 bis 2004 und einem Investitionsvolumen von ursprünglich 4,8 Mrd. DM (entspr. ca. 2,5 Mrd. €) aufgelegt (vgl. Abbildung 1).

Der Grundansatz des Sanierungsprogramms der Freien Hansestadt Bremen besteht damit aus zwei Elementen (Zielen):

- Schuldentilgung sowie
- Investitionen zur nachhaltigen und langfristigen Stärkung der Wirtschafts- und Finanzkraft,

um dadurch die finanzwirtschaftliche Handlungsfähigkeit wieder herzustellen. Die Projekte des Investitionssonderprogramms sollen zur Erreichung der angestrebten Haushaltseffekte einen nachhaltigen wirtschafts- und finanzkraftstärkendenden Charakter aufweisen.[3] Parallel zu den Ausgaben, die durch die Investitionen des ISP induziert wurden, verfolgte das Land Bremen - ebenfalls mit dem Ziel der Haushaltskonsolidierung - eine rigorose Sparpolitik in anderen Politikfeldern. Ein Nachweis für die Wirksamkeit der getätigten Investitionen ist unter diesen Bedingungen für die politische Diskussion besonders wichtig.

---

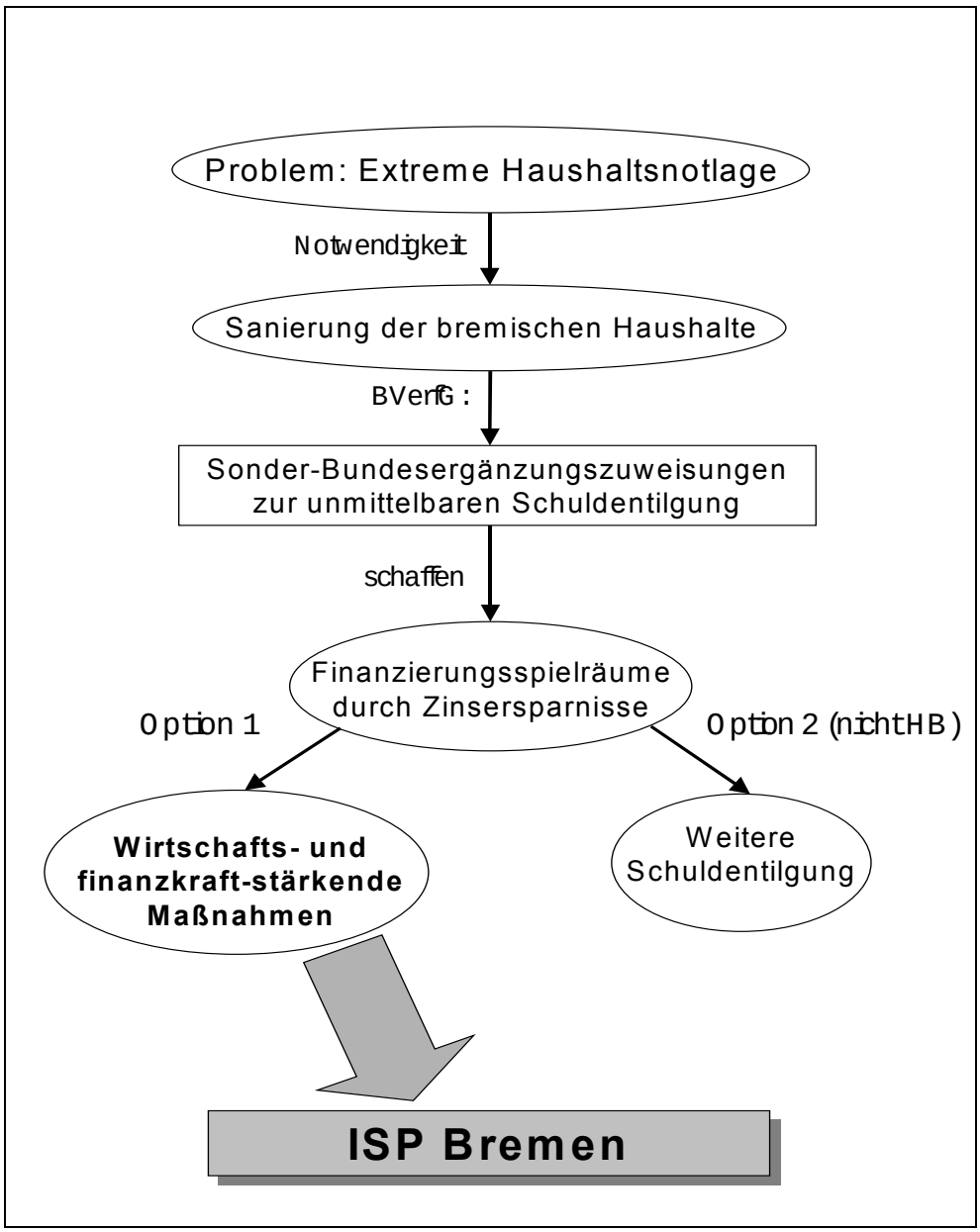
[1] Ausführlichere Erläuterungen zu den besonderen Standortbedingungen im Land Bremen siehe Kapitel 2.1.

[2] Lediglich die durch Sonder-Bundesergänzungszuweisungen der Jahre 1994-1998 gewonnenen Zinsersparnisse durften im Rahmen des ISP verwendet werden. Danach dienten die weiteren Zinsersparnisse ebenfalls der Schuldentilgung.

[3] Zu den Zielen und Schwerpunkten des ISP siehe Kapitel 3.

Das Land Bremen hat beschlossen, das ISP durch externe Gutachter bewerten zu lassen, um somit von unabhängiger Stelle wissenschaftlich fundiert Ergebnisse zur Wirksamkeit und zu den Effekten dieses entscheidenden Pfeilers der bremischen Strukturpolitik und den Bemühungen um eine nachhaltige Haushaltssanierung zu erhalten. Damit wird gleichzeitig der Nachweis der vertragskonformen Verwendung der gewährten Sonder-Bundesergänzungszuweisungen gegenüber dem Bund und den Ländern angestrebt. Die Evaluierungsergebnisse sind wesentlicher Bestandteil der notwendigen Berichterstattung der Freien Hansestadt Bremen gegenüber der Bundesregierung und den obersten Finanzbehörden der Länder.

*Abbildung 1: Begründungszusammenhang für das ISP Bremen*




*Quelle: Eigene Darstellung*

*© Prognos 2002*

## 1.2 Design und Ablauf der Evaluierung

Das ISP wurde in einem ersten Evaluierungsschritt (Phase 1) einer ex ante Bewertung seiner voraussichtlichen Beiträge zur nachhaltigen Stärkung der Wirtschafts- und Finanzkraft des Landes Bremen unterzogen.[4] Diese konnte in der Anlaufphase des ISP lediglich bestehende Planungen aufgreifen und mit geeigneten Schätzverfahren mögliche Wirkungen prognostizieren, da ISP-Projekte in nennenswertem Umfang noch nicht verwirklicht waren.

**Begleitende und ex post Bewertung**

In einem zweiten Schritt (Phase 2 - die im vorliegenden Gutachten dokumentiert wird) werden vorrangig bereits realisierte bzw. in der Umsetzung befindliche ISP-Maßnahmen evaluiert. Die zweite Phase der Evaluierung erfolgte in den Jahren 1999 bis 2002. Im Gegensatz zur Phase 1 handelt es sich bei dieser Evaluierung nicht um eine ex ante, sondern um eine projektbegleitende und ex post Wirkungsanalyse mit ex ante Bestandteilen. Hiermit wird der Endbericht dieser Wirkungsanalyse vorgelegt.

Mit der Durchführung dieser Evaluierung beauftragte der Senator für Finanzen der Freien Hansestadt Bremen die Prognos AG als Hauptgutachter. Teilgutachten für spezifische Fragestellungen wurden an regionale Gutachter vergeben.

Die Evaluierung der im Untersuchungszeitraum realisierten Verkehrsprojekte unter einer methodischen Weiterentwicklung des bisher verwendeten Bewertungsansatzes wurde dem Gutachter des Verkehrsbestandteils der ersten ISP-Evaluierung, Herrn Prof. Dr. M. Zachcial (ISL)[5] übertragen.

Weitere Teilgutachten betreffen Arbeiten im Bereich der volkswirtschaftlichen Modellbildung, die teilweise bereits in der ersten Evaluierungsphase gestartet sind und im Rahmen der zweiten Phase fortgesetzt wurden. Die Fragestellung nach der Quantifizierung regionaler Multiplikatoren für das Land Bremen und deren empirischer Absicherung ergibt sich aus der ersten Phase der ISP-Evaluierung und wurde dementsprechend vom Gutachter der Perspektivischen Wirkungsanalyse, Herrn Prof. Dr. H. Schaefer (IKSF)[6] bearbeitet. Den Auftrag zur Spezifizierung eines Bremer Regionalmodells (BrECOmod) erhielt Herr Dipl.-Oec. Klaus Bartsch (Ökonometrische Prognose- und Simulationsmodelle) in Kooperation mit Herrn Prof. Dr. G. Leithäuser (IKSF).

---

[4] Vgl. IKSF (Prof. Dr. Heinz Schaefer): Perspektivische Wirkungsanalyse des Investitionssonderprogramms (ISP). In: BAW (Hrsg.) 1998: Regionalwirtschaftliche Studien, Nr. 15. Bremen.

[5] ISL - Institut für Seeverkehrswirtschaft und Logistik, Universität Bremen

[6] IKSF - Institut für Konjunktur- und Strukturforschung, Universität Bremen

Die Projektsteuerung wurde vom Auftraggeber an das BAW Institut für Wirtschaftsforschung GmbH vergeben.

Die Ziele der Evaluierung der zweiten Phase sind:

- Erfassung und Quantifizierung der regionalökonomischen Effekte *(Prognos),*
- Verbesserung und Verfeinerung des makroökonomischen Instrumentariums zur Simulation und Prognose der regionalökonomischen Effekte des ISP *(Dipl.-Oec. Klaus Bartsch),*
- Dokumentation des ISP, seiner Struktur und seiner Projekte (BAW),
- Beitrag für die Berichterstattung des Landes Bremen gegenüber der Bundesregierung und den anderen Bundesländern über den Fortgang der Sanierung des Landes Bremen *(Prognos).*

Im vorliegenden Endbericht sind die wesentlichen Ergebnisse zusammenfassend dargelegt. Neben den von Prognos erstellten Projekt-Fallstudien, der durchgeführten Marktforschung und den Instituts- und Unternehmensbefragungen sind auch die Teilgutachten der bremischen Institute in Kurzfassungen eingearbeitet.[7] Für die detaillierten Ergebnisse einzelner Gutachten, Fallstudien und Untersuchungen wird auf die ausführlichen Berichte (Anlagenband) verwiesen. Im einzelnen handelt es sich dabei um folgende Studien und Berichte:

- Airport-Stadt Mitte (1)
- Umnutzung der Carl-Schurz-Kaserne (2)
- Stadtwirtschaftliche Bewertung der Umstrukturierung der Häfen rechts der Weser (3)
- Sanierung und Umbau der Glocke (4)
- Bau der Messehallen (5)
- Space Park (6)
- Marktforschung zur Bewertung der Maßnahmen zur Attraktivitätssteigerung der Bremer Innenstadt (7)
- TZI - Technologiezentrum Informatik (8)
- ECO-Centrum (9)
- MeVis - Centrum für Medizinische Diagnosesysteme und Visualisierung GmbH (10)
- MATEC - Forschungsverbund Materialwissenschaften (11)
- FoLo - Forschungsverbund Logistik (12)
- MCB - Microsystems Center Bremen (13)
- IUB - International University Bremen (14)

[7] Im vorliegenden Gutachten jeweils als Exkurs gekennzeichnet.

- Instituts- und Unternehmensbefragung: Effekte aus Kooperationen bremischer FuE-Institutionen (15)
- Externe Gutachten:
  - Prof. Dr. Heinz Schaefer (IKSF): Ermittlung regionaler Multiplikatoren für das Land Bremen (Wirkungsanalyse des Investitionssonderprogramms, Teilgutachten im Bereich der Volkswirtschaftlichen Modellbildung), Bremen, Dezember 2000. (16)
  - Prof. Dr. Manfred Zachcial (ISL): Evaluierung von ISP-Verkehrsprojekten (Wirkungsanalyse des Investitionssonderprogramms, Teilgutachten Verkehrsprojekte), Bremen, Februar 2001. (17)
  - Dipl.-Oec. Klaus Bartsch (Klaus Bartsch Econometrics - Ökonometrische Prognose- und Simulationsmodelle): Simulationen zu den langfristigen ökonomischen Wirkungen des bremischen Investitionssonderprogrammes (ISP) mit dem regionalökonometrischen Modells brECOmod, Rotenburg an der Wümme, Mai 2002. (18)
- ISP-Dokumentation des BAW Institut für Wirtschaftsforschung GmbH. (19)

**Zentrale Aufgabenstellungen**

Im Sinne der Arbeitsteilung der beteiligten Unternehmen bzw. Institute bestand der Evaluierungsauftrag an die Prognos AG in vier zentralen Aufgaben:

- Analyse des Wirkungsrahmens
- Erarbeitung eines Kriterien- und Indikatorenrasters
- (Vollzugs- und) Wirkungsanalyse
- Berichtswesen und Präsentation von Ergebnissen

Die Analyse des Wirkungsrahmens vor dem Hintergrund der Ausgangssituation und der Ziele des ISP ist Gegenstand von Kapitel 2. Das der Bewertung zugrunde liegende Kriterien- und Indikatorenraster zur Darstellung der (potenziellen) regionalwirtschaftlichen Wirkungen der Maßnahmen wird in Kapitel 4.2 vorgestellt. Die Ermittlung der Beschäftigungswirkungen konzentriert sich auf die Kapitel 4.7.2 und 5.2, wobei die Kontrolle des Programmvollzugs sowie die Ermittlung der fiskalischen Effekte gemäß einer Absprache mit dem Auftraggeber nicht Gegenstand dieses Gutachtens sind.

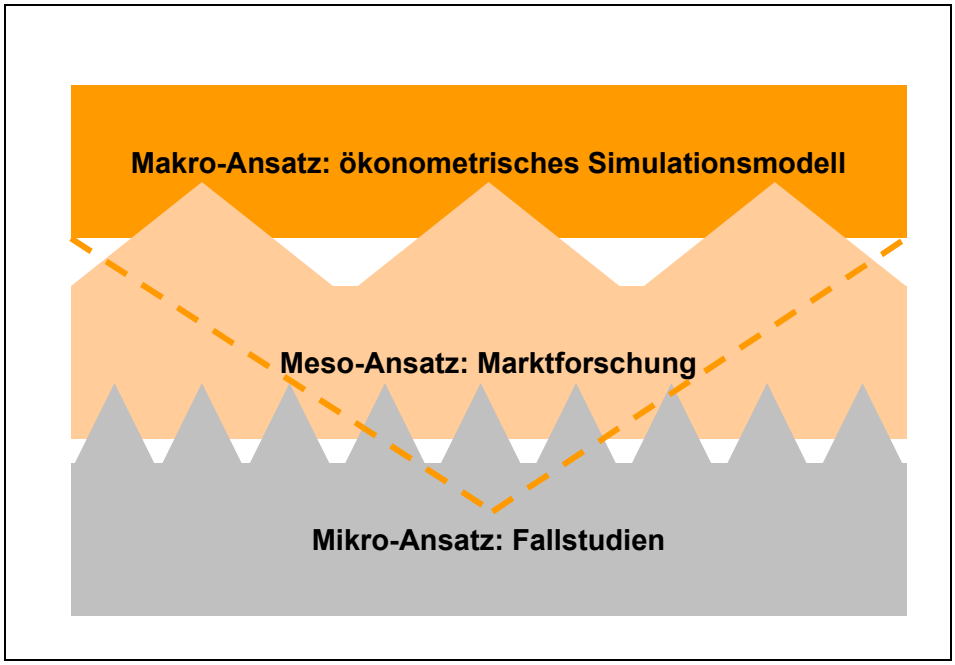
Während im Gutachtenprozess (Fallstudien, Marktforschung) der Phase 2 zunächst die bereits realisierten bzw. in Realisierung befindlichen Vorhaben und Projekte sowie deren schon erkennbare Wirkungen im Vordergrund standen (ex post-Analyse bzw. projektbegleitende Bewertung), wird aufbauend auf den daraus gewonnenen Ergebnissen der ISP-Evaluierung in diesem Abschlussbericht die Gesamtwirkung des ISP für die Beschäftigung des Landes Bremen vor dem Hintergrund der wirtschaftsgeographi-

schen, konjunkturellen und globalen Rahmenbedingungen bewertet. Zwei Jahre vor Abschluss des ISP liegen auswertbare Ergebnisse und beobachtbare Wirkungen vor, die eine Hochrechung der Wirkungen ermöglichen. Die Darstellung erfolgt zusammenhängend für das Gesamtvorhaben, einschließlich der von den anderen Gutachtern zu bearbeitenden Teile.

## Analyseebenen

Hinsichtlich der Analyseebenen konzentriert sich die Evaluierung durch Prognos auf die mikro- und meso-ökonomische Darstellung, während das ökonometrische Simulationsmodell brECOmod die makro-ökonomische Betrachtungsweise repräsentiert.[8] Diese umfassende Herangehensweise verdeutlicht eine innovative Besonderheit der Wirkungsanalyse. Während die Evaluierung konkreter Projekte/Projektgruppen und Vorhaben im mikro- und meso-ökonomischen Ansatz als „bottom-up"-Analyse bezeichnet werden kann, wird parallel anhand des Makromodells brECOmod ein „top-down"-Ansatz zur Bewertung der Wirkungen eingesetzt (vgl. Abbildung 2). Durch das gewählte Mehrebenen-Analyseverfahren wird die Validität der Evaluierungsergebnisse hergestellt.[9]

*Abbildung 2: Ebenen der Evaluierung des ISP*




*Quelle: Eigene Darstellung* *© Prognos 2002*

[8] brECOmod von Dipl.-Oec. Klaus Bartsch.

[9] Zur Methodik des Mikro- und Meso-Ansatzes siehe Kapitel 4, zum Makro-Ansatz siehe Kapitel 5.

# 2 Wirkungsrahmen

## 2.1 Ausgangslage Bremens

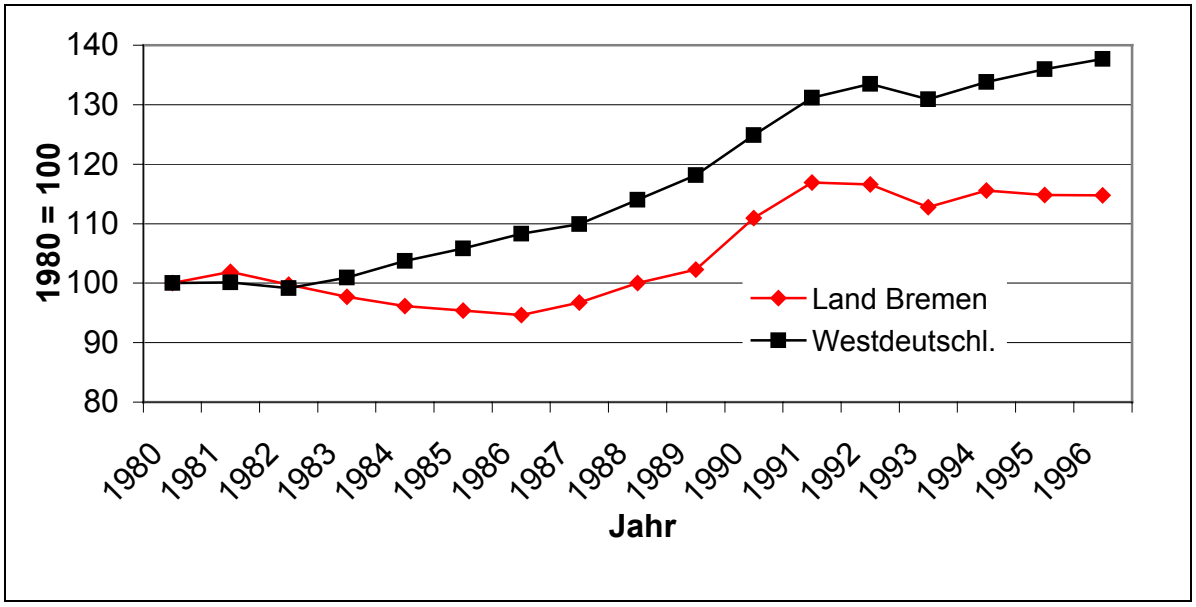
Das ISP wurde im Jahre 1994 begonnen. Die Zeit von 1980 bis 1996 wird als Vor-ISP-Zeitraum gewählt, der die Entwicklung Bremens vor dem Beginn der Wirkungen der ISP-Investitionen beschreibt. Dieser Zeitraum wird in dieser Untersuchung als Ausgangslage bezeichnet. Da wesentliche Wirkungen des ISP nicht sofort, sondern mit einer Zeitverzögerung eintreten, wird der Vor-ISP-Zeitraum um 2 Jahre bis 1996 ausgedehnt.

Die Ausgangslage Bremens lässt sich anhand der Indikatoren Bruttoinlandsprodukt, Arbeitslosenquote und Erwerbstätigkeit nachvollziehen. Hervorgerufen durch eine mangelnde Anpassung an die Herausforderungen des Strukturwandels und der daraus resultierenden Krise insbesondere des Schiffbaus hat das Land Bremen seit Ende der siebziger Jahre mit unterschiedlichen sozioökonomischen Schwierigkeiten zu kämpfen. Mit dem drastischen Abbau von Arbeitsplätzen u.a. in Folge des Konkurses der AG Weser (1983), der Verlagerung wesentlicher Produktionseinheiten der Tabak- und Kaffeeverarbeitung sowie der Aufgabe fast sämtlicher bremischer[10] Produktionsaktivitäten in der Unterhaltungselektronik (Nordmende) kam es nicht nur zu einem Anstieg der Arbeitslosigkeit, sondern verlor Bremen in dieser Zeit auch den Anschluss an die westdeutsche Wirtschaftsentwicklung.

Die Entwicklung des realen Bruttoinlandprodukts (BIP) zwischen 1980 und 1996 zeigt, dass es zu Beginn der achtziger Jahre zu einer Abkopplung Bremens vom Bundestrend kam. Diese Abkopplung wurde 1986 gestoppt, so dass die Entwicklung ab 1986/87 bis ca. 1994 parallel zum westdeutschen Durchschnitt verlief, wenngleich auf niedrigerem Niveau. Ab Anfang der neunziger Jahre war dann wiederum ein leichtes Auseinanderklaffen der Entwicklung zu beobachten. Während in Westdeutschland nach einem leichten Rückgang in 1993 die BIP-Entwicklung wieder wuchs, stagnierte diese in Bremen auch in den Folgejahren, was zu einem weiteren Bedeutungsverlust der bremischen Wirtschaft in der ersten Hälfte der Neunziger Jahre führte.

[10] Die Bezeichnungen Bremen und bremisch sowie Hansestadt Bremen beziehen sich auf das Bundesland Bremen. Eine Unterscheidung innerhalb des Landes ist durch die Begriffe Bremerhaven sowie Stadt Bremen bzw. stadtbremisch gegeben.

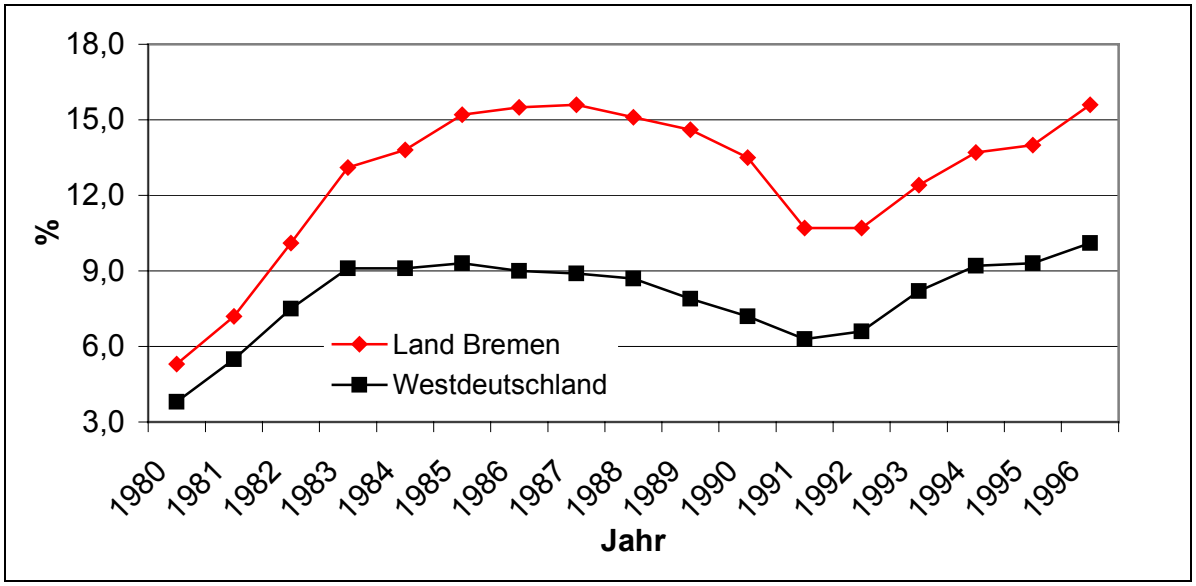
*Abbildung 3: Entwicklung des realen BIP im Land Bremen und Westdeutschland (1980 = 100, in Preisen von 1991)*




*Quelle: Stat. Landesamt Bremen, BAW Monatsbericht 3/1997*
*Eigene Darstellung*

*© Prognos 2002*

*Abbildung 4: Entwicklung der Arbeitslosenquote im Land Bremen und Westdeutschland (1980-1996)*




*Quelle: Stat. Landesamt Bremen, BAA*
*Eigene Darstellung*

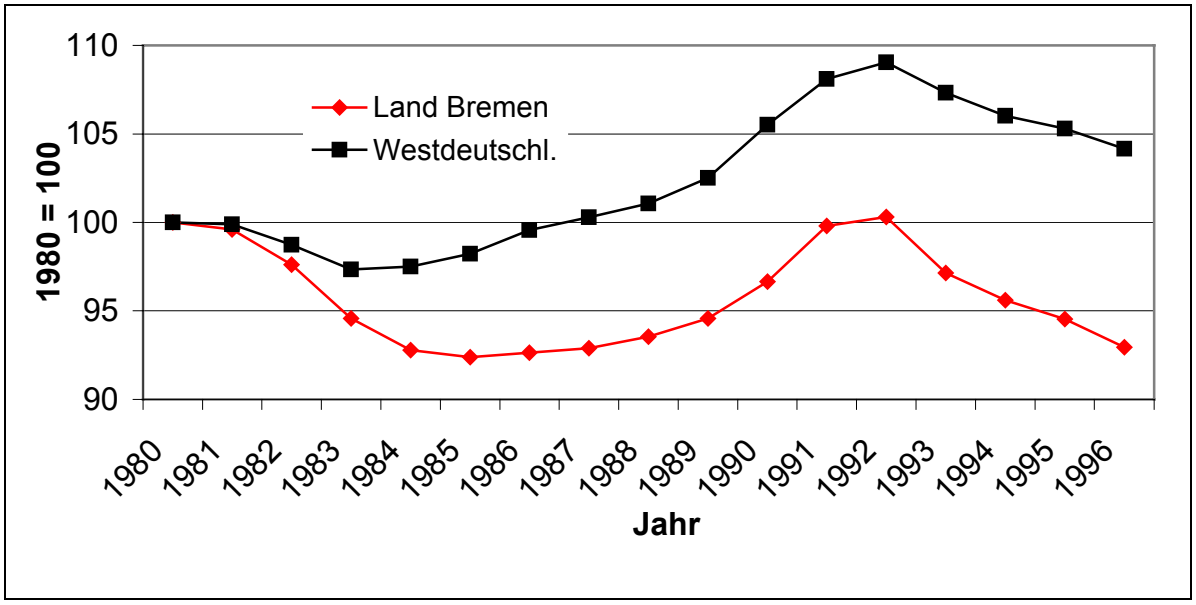
*© Prognos 2002*

Bei der Arbeitslosenquote belegte Bremen im Vergleich zu den alten Bundesländern den letzten Platz. Sie stieg von 1980 bis 1996 von 5,3% auf 15,6%, während die Arbeitslosenquote in Westdeutschland von 3,8% auf 10,1% stieg. Im Zwei-Städte-Staat gab es dabei große Unterschiede zwischen Stadt Bremen und Bremerhaven: so lag die Quote 1996, dem Jahr mit der höchsten Quote, in Bremerhaven bei 20%, in der Stadt Bremen bei 14,6%. Die Erhöhung der Quote Anfang der achtziger Jahre fiel in Bremen

wesentlich stärker aus als in Westdeutschland. Während es dort schon 1983 wieder zu einer Stagnation und gegen Ende des Jahrzehnts zu einer Abnahme der Quote kam, stieg sie in Bremen noch bis 1987 an, um dann allerdings bis 1991 in stärkerem Maße als in Westdeutschland zu fallen. Ab 1992/93 verläuft die westdeutsche und bremische Entwicklung nahezu parallel, in Bremen jedoch auf höherem Niveau.

Bei den Erwerbstätigenzahlen zeigt sich ebenfalls eine Parallelität der bremischen zur westdeutschen Entwicklung. Allerdings verlor das Land Bremen zu Beginn der achtziger Jahre wesentlich stärker als die Bundesebene. Trendumkehr und Zuwachsraten waren dann bis Anfang der neunziger Jahre in etwa identisch. Seit 1992 gingen die Erwerbstätigenzahlen sowohl auf Bundesebene als auch in Bremen wieder zurück, in Bremen wiederum deutlicher als in Westdeutschland. Die Anzahl der Erwerbstätigen blieb in Bremen somit 1996 hinter der von 1980 um gut 6% zurück.

*Abbildung 5: Entwicklung der Erwerbstätigkeit im Land Bremen und Westdeutschland 1980-1996 (1980 = 100)*




*Quelle: Stat. Landesamt Bremen, BAW Monatsbericht 3/1997*
*Eigene Darstellung*

*© Prognos 2002*

Aus diesen Daten wird deutlich, dass das Land Bremen sich bis 1986/87 in einer tiefgreifenden Strukturkrise befand, deren Folgen bis in die Mitte der 90er Jahre nachwirkten. Der Entwicklungsabstand zwischen Bremen und Westdeutschland resultiert primär aus dieser Zeit. Gegen Ende der achtziger Jahre gelang es Bremen dann wieder Anschluss an die westdeutsche Wirtschaftsentwicklung zu finden. Dies war darauf zurückzuführen, dass der allgemeine Wirtschaftsaufschwung auch das Land Bremen erfasste und es - unterstützt durch eigene wirtschaftspolitische Anstrengungen und Förderprogramme - gelang einen Strukturwandel hin

zu wachstumsträchtigeren Bereichen einzuleiten (z.B. Luft- und Raumfahrtindustrie sowie Straßenfahrzeugbau).[11] In den Jahren 1990/1991 profitierte Bremen dann, getragen hauptsächlich von der Nahrungs- und Genussmittelindustrie, überproportional (mit über dem westdeutschen Durchschnitt liegenden Wachstumsraten) vom Wiedervereinigungsboom.[12] Ab etwa 1992/93 fiel Bremen dann wieder hinter die westdeutsche Entwicklung zurück. Als Gründe sind das Ausklingen des überproportional bedeutsamen Vereinigungsbooms sowie die allgemeine Krisensituation in der Stahlindustrie und v.a. im Fahrzeugbau zu nennen.[13] 1995 verschlimmerte sich die Situation in Bremen durch den Konkurs des Bremer Vulkan zusätzlich, so dass der Anschluss an die westdeutsche Entwicklung zunächst wieder verloren wurde und ein Rückschlag im Aufholprozess zu verzeichnen war.

Zu den durch den Strukturwandel entstandenen Schwierigkeiten kommen weitere Herausforderungen durch die periphere Lage des Landes im Nordwesten Deutschlands, abseits der prosperierenden Regionen der „blauen Banane“[14] der EU. Im Raum der blauen Banane sind sich selbst verstärkende Entwicklungsprozesse zu beobachten, die für Bremen nicht erwartet werden können.

Hinzu kommt die besondere Stadt-Umland-Problematik des Zwei-Städte-Staates. Im Zuge der voranschreitenden Suburbanisierung wandern einkommensstarke Bevölkerungsschichten vielfach über die Landesgrenze in das niedersächsische Umland ab. Steuerverluste für den bremischen Haushalt sind die Folge. Die damit verbundene Verringerung der Finanzkraft wird weder durch den Länderfinanzausgleich noch durch sonstige Ausgleichsmechanismen kompensiert.

Darüber hinaus gilt für Bremerhaven, dass die Wirtschaft als monostrukturiert bezeichnet werden muss, da fast sämtliche ökonomische Aktivitäten mit der Fischereiwirtschaft und dem Hafen in Verbindung stehen[15] und es bislang nicht ausreichend gelungen ist, eine Diversifizierung herbeizuführen. Zudem kann konstatiert werden, dass die bereits für Bremen genannten Probleme für Bremerhaven in stärkerem Maße gelten, denn die Seestadt befindet sich in einer noch markanteren Randlage und kann auch nicht mit Agglomerationsvorteilen wie Stadt Bremen aufwarten.

Weiterhin kann festgehalten werden, dass Stadt Bremen und Bremerhaven natürlich auch dem nationalen und internationalen Standortwettbewerb ausgesetzt sind. D.h., dass sie im norddeut-

---

[11] Vgl. BAW Monatsbericht 4+5/1991.

[12] Vgl. BAW Monatsbericht 3+4/1994.

[13] Vgl. BAW Monatsbericht 3+4/1994.

[14] Die sog. blaue Banane erstreckt sich von Mittelengland über die Randstad Holland, den Rhein-Main- und Rhein-Neckar-Raum und Oberbayern bis nach Norditalien (vgl. Schätzl, L., 2000: Wirtschaftsgeographie 2 Empirie. S. 273f. Paderborn).

[15] Vgl. BAW Monatsbericht 4/2001.

schen Raum v.a. mit den Agglomerationsräumen Hamburg und Hannover konkurrieren und sich auf europäischer Ebene innerhalb der Antwerpen-Hamburg Range behaupten müssen.

## 2.2 Politikfelder des ISP

Um den angesprochenen Problemen des Landes Bremen entgegenzuwirken und den notwendigen Strukturwandel voranzutreiben, wurde beschlossen, dass das ISP sich im wesentlichen auf Projekte in den Bereichen wirtschaftsnahe Infrastruktur, oberzentrale Funktionen sowie Forschung und Entwicklung konzentrieren sollte. Im Rahmen des wirtschaftlichen Strukturwandels von Regionen besitzt, trotz wachsender Bedeutung weicher Standortfaktoren, die Ausstattung mit „harten Infrastrukturen“ (z.B. qualitativ hochwertige Gewerbeflächen) weiterhin entscheidende Relevanz für die wirtschaftliche Entwicklung.

**Gewerbeflächenpolitik**

Gewerbeflächenpolitik ist nach wie vor als eines der wichtigsten angebotsseitigen Instrumente der Wirtschaftsförderung zu bezeichnen. Qualität und Quantität des Standortfaktors Gewerbeflächen ist vergleichsweise einfach durch die Kommunen zu beeinflussen. Während früher das Hauptaugenmerk auf Neuansiedlungen von außerhalb der jeweiligen Stadt oder Gemeinde gerichtet war, hat im Zuge des abgeschwächten Wirtschaftswachstums und des verminderten Ansiedlungsgeschehens die Bestandspflege deutlich an Gewicht gewonnen. Schwerpunkt der heutigen Gewerbeflächenpolitik ist die Umsiedlung von Betrieben aus dem Betriebsstand heraus, entweder weil expandierende Unternehmen an räumliche Grenzen stoßen oder am bisherigen Standort Nutzungskonflikte auftreten.

Harte Standortfaktoren sind die notwendige Voraussetzung für wirtschaftliche Entwicklung in einer Region. Aber: die städtische Gewerbeflächenpolitik findet unter zunehmend erschwerten Rahmenbedingungen statt: die kommunalen Steuereinnahmen gehen zurück, die Verfügbarkeit von Flächen für gewerbliche Entwicklungen wird - in den Verdichtungsräumen - immer problematischer, die interkommunale Konkurrenz wird intensiviert und der beschleunigte Strukturwandel der Wirtschaft stellt die Städte vor immer neue Herausforderungen. An jenen Standorten, auf die sich die Nachfrage konzentriert, gelingt es häufig nicht, in ausreichendem Maße Gewerbeflächen bereitzustellen, und in solchen Gebieten mit ungünstigen Standortbedingungen und geringerer Entwicklungsdynamik ergeben sich z.T. große ungenutzte Flächenreserven. Diese Entwicklung wird dadurch verschärft, dass ein Trend zur effizienten Nutzung von Gewerbeflächen bei den Unternehmen nicht auszumachen ist. Vor allem bei Betriebsverlagerungen und Neugründungen wird meist flächenextensiv gebaut und ein möglichst hoher Anteil an Reserveflächen angestrebt, um jederzeit flexibel reagieren zu können.

Um eine erfolgreiche Bestandspflege und eine aktive Ansiedlungspolitik betreiben zu können, ist ein hoher Anteil sofort oder zumindest kurzfristig verfügbarer Gewerbeflächen im Eigentum der Städte oder ihrer Projektentwicklungsgesellschaften erforderlich. In der öffentlichen und politischen Diskussion wird zudem oftmals Fläche gleich Fläche gesetzt, ohne zu berücksichtigen, dass Gewerbeflächen je nach Standort, Lage und Ausstattung für sehr unterschiedliche Zielgruppen geeignet und interessant sind. Die gewerbliche Nachfrage konzentriert sich besonders für die Zielgruppe der Dienstleistungen in erster Linie auf qualitativ hochwertige Gewerbeflächen mit attraktiven Standortfaktoren.

Um den verschiedenen Nutzungsanforderungen gerecht zu werden, hat Bremen in den letzten Jahren eine Reihe von Gewerbegebieten mit unterschiedlichen Qualitäten geschaffen. Allein im Jahr 2000 wurden in der Stadt Bremen über 50 ha Gewerbeflächen erschlossen.[16]

**Verkehrsprojekte**

Die ISP-Verkehrsprojekte sind in enger Verzahnung mit der Weiterentwicklung der Gewerbeflächen zu sehen. Hierzu zählen u.a. Hansalinie, Airport-City, Bremer Industriepark, Logistikzentrum Niedervieland/GVZ, Büropark Oberneuland und das Vulkan-Gelände. Gewerbeentwicklung und Verkehrsplanung dürfen sich nicht behindern, vielmehr erfordert die Forcierung des Wirtschaftswachstums eine entsprechende Anpassung der Verkehrsinfrastruktur. Dies gilt auch für die Vorhaben im Bereich der Häfen und Flughäfen in Bremen und Bremerhaven.

**Touristische Angebote und oberzentrale Funktionen**

Die wirtschaftliche Entwicklung einer Stadt hängt aber nicht nur von den „harten“ Standortfaktoren wie Flächenverfügbarkeit, Bodenpreise, Arbeitsmarkt, Verkehrsnetz, Infrastruktur etc., sondern auch von „weichen“ Standortfaktoren wie Image, Kultur-, Freizeit-, Sportangeboten und Versorgungsfunktionen ab. Lebens- und Freizeitqualität, die u.a. durch Stadtbild und Attraktivität der Innenstadt geprägt werden, besitzen einen großen Einfluss.

Es geht bei der Tourismusförderung und Stärkung (ober-)zentraler Versorgungsfunktionen auch um die Stärkung dieser weichen Standortfaktoren. Durch die Schaffung von Attraktionen und Erlebnisangeboten kann ein größeres Publikum nach Bremen gezogen werden. Dies bringt Umsatzeffekte für die Bereiche Einzelhandel, Gastronomie, Hotelgewerbe sowie Freizeit- und Kultureinrichtungen. Ferner zeigen sich Wechselwirkungen mit Wirtschaft und Wissenschaft. So bringen Kongresse und Messen Geschäftsreisende in die Stadt, die zum einen zur Umsatzerhöhung in Einzelhandel und Gastgewerbe beitragen, bei attraktiven touristischen

[16] Vgl. SWH (Hrsg.) 2002: Wirtschaftsstandort Bremen 2000-2001. S. 27. Bremen.

und kulturellen Angeboten u.U. Bremen aber auch privat (erneut) besuchen.

Durch die Stärkung weicher Standortfaktoren wird die Beschäftigung positiv beeinflusst, denn nennenswerte zusätzliche Umsatzeffekte lösen i.d.R. zusätzliche Beschäftigungseffekte aus.

Die Attraktivitätssteigerung der Innenstadt und Verbesserung der Versorgungsfunktionen sind wichtige Komponenten zur Stärkung der oberzentralen Funktion Bremens als Teil der Strategie der Dienstleistungsförderung.

**Standortfaktor Forschung und Entwicklung**

Als wichtiger Standortfaktor für die regionale Wirtschaft erweist sich der FuE-Bereich. In der wissenschaftlichen Diskussion[17] ist man sich zudem einig, dass die technologische Leistungsfähigkeit einer Region entscheidend zu wirtschaftlichem Wachstum und Erfolg beiträgt.

So sind in einem von P.M. Romer entwickelten „Innovationsmodell“[18] Humankapital und Wissen die entscheidenden Wachstumsdeterminanten. Investitionen in den Produktionsfaktor Wissen führen danach zu technologisch externen Effekten (Wissens-spillover). Auch das „Konzept der regionalen Kompetenzzentren“[19] unterstreicht die außerordentliche Bedeutung von Innovationen und technologischer Leistungsfähigkeit. Wichtigste Bausteine dieser Zentren sind leistungsfähige Hochschulen mit natur-, ingenieur- und wirtschaftswissenschaftlicher Ausrichtung sowie FuE-intensive Unternehmen. Nur dort, wo neues Wissen durch die Zusammenarbeit unterschiedlicher Akteure entsteht, erhöht sich das FuE-Personal und die regionale Wettbewerbsfähigkeit.

Auch nach Ansicht von C. Freeman ist die langfristige Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmen vor allem in Abhängigkeit von ihren Innovationskapazitäten zu sehen, oder etwas weiter gefasst, von den Fähigkeiten der Unternehmen, ihre Wissensbasis in permanenten Lernprozessen zu verbessern. Ca. 80 % des Produktivitätswachstums in Industrieländern seien in diesem Zusammenhang Innovationen zuzusprechen, und das Produktivitätswachstum sei wiederum für 80 % des Wachstums des Bruttosozialproduktes verantwortlich.[20] Hiermit wird die außerordentliche Bedeutung von Innovationen deutlich. Zumindest in den hochentwickelten Regionalökonomien Europas sind sie ein entscheidender Schlüssel zu Wettbewerbsfähigkeit, Wachstum und Beschäftigung.

---

[17] Eine Zusammenfassung der wichtigsten Theorien findet sich bei Schätzl, L., 2001: Wirtschaftsgeographie 1 Theorie, im Kap. 2.4 „New Economic Geography“, S. 201-242. Paderborn.

[18] Vgl. Frenkel, M.; Hemmer, H.-R., 1999: Grundlagen der Wachstumstheorie. München.

[19] Vgl. Beise, M.; Gehrke, B. et al.; 1998: Zur regionalen Konzentration von Innovationspotenzialen in Deutschland. Hannover, Mannheim.

[20] Vgl. Freeman, C. 1994: Innovation and Growth. In: Dodgson, M.; Rothwell, R. (Hrsg.) 1994: The Handbook of Industrial Innovation. S. 78-93. Cheltenham.

Der „neuen“ oder „endogenen Wachstumstheorie“ zu Folge sind also v.a. Humankapital, Innovationen und die Vernetzung der am Innovationsprozess beteiligten Akteure für die regionale, wirtschaftliche Entwicklung entscheidend.

Die potenziellen regionalwirtschaftlichen Wirkungen von Forschungseinrichtungen und Hochschulen dürfen nicht darüber hinwegtäuschen, dass der Wirtschaftsstandort selbst über gewisse Ausgangsvoraussetzungen verfügen muss, um das Innovationspotenzial von Hochschulen und anderen Forschungseinrichtungen nutzen zu können. Man spricht in diesem Zusammenhang von absorptiven Kapazitäten. Aus Sicht der Wirtschaft können Synergien nur zustande kommen, wenn von externen Anbietern (z.B. Forschungseinrichtungen) zur internen Forschung und Entwicklung komplementär Wissen angeboten wird. Wenn industrielle Forschung und Entwicklung in übereinstimmenden Technologiefeldern stattfindet, sind positive Effekte zu erwarten.

Bei Betrachtung der bremischen Ausgangssituation sind die FuE-Potenziale der bremischen Wirtschaft und die Ausstattung Bremens mit forschungs- und technologieorientierten Einrichtungen und Unternehmen im interregionalen Vergleich als unterdurchschnittlich zu bewerten.[21] Gerade im Prozess des Strukturwandels können Innovationen den Wegfall alter Industrien ausgleichen und neue zukunftsträchtigere Wirtschaftszweige vorantreiben. Die unmittelbaren Folgen nicht vorhandener oder mangelhaft ausgestatteter Forschungs- und Entwicklungsinfrastrukturen sind u.a. Wachstumsschwächen in verschiedenen Wirtschaftsbereichen und eine unzureichende Entwicklung des erforderlichen Strukturwandels in einer globalisierten Welt.

An die Errichtung und den Ausbau der öffentlichen FuE-Einrichtungen im Rahmen des ISP im Land Bremen werden zu Recht Hoffnungen für regionale Struktur- und Wachstumseffekte geknüpft. Allerdings dürften sie nur sehr langfristig zu realisieren sein, da sich die Reichweite der Forschungs- und Serviceleistungen von öffentlichen FuE-Einrichtungen erstreckt sich in der Regel weit über die jeweilige Region hinaus und vielfach in den internationalen Raum hinein erstreckt. Technologisches Wissen ist hoch mobil.

Trotz dieser Einschränkungen sind eine reichhaltige Forschungslandschaft, ein hoher Ausbildungsstand der Arbeitskräfte und leistungsfähige Wissenschaftler als wesentliche Standortvorteile zu sehen. Die zentrale Aufgabe einer regionalen Wissenschafts- und Innovationspolitik muss daher darin bestehen, die Wirkungen von Forschung, Markt und Produktion gegenseitig zu verstärken. Durch Verknüpfung von Innovationspotenzialen dürften sich Wissen, Know-how und Kompetenzen dynamischer entwickeln.

---

[21] Vgl. Prognos AG 2001: Effekte aus Kooperationen bremischer FuE-Institutionen (Instituts- und Unternehmensbefragung). S. 10. Bremen.

## 2.3 Möglichkeiten und Grenzen regionaler Strukturpolitik

Das ISP ist als das zentrale Instrument der regionalen Strukturpolitik des Landes Bremen zu betrachten. Regionale Strukturpolitik wird in Deutschland mit der Gemeinschaftsaufgabe zur Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur und in der Europäischen Union mit der EU-Regionalförderung schon seit längerer Zeit umgesetzt. Aus Wirkungsüberprüfungen ist deutlich geworden, dass diese Politiken nicht immer alle in sie gesetzten Hoffnungen erfüllen konnten und bestimmten Grenzen unterliegen. Zudem sind regionale Besonderheiten bei der Wirksamkeit der Strukturpolitik zu berücksichtigen, die einen Einfluss auf Möglichkeiten und Grenzen einer bremischen Strukturpolitik im Allgemeinen und auf das ISP im Besonderen ausüben.

Förderpolitiken, Konzepte, Handlungsfelder und Maßnahmen im Rahmen regionaler Wirtschaftsstrukturpolitik können grundsätzlich in folgende Kategorien unterschieden werden:

1. Ordnungspolitischer Rahmen/(De-)Regulierung
2. Infrastrukturförderung
3. betriebliche Förderung

Das ISP ist als Investitionsprogramm kein Programm, das den **ordnungspolitischen Rahmen wirtschaftlicher Aktivität** bspw. durch Maßnahmen zur Deregulierung direkt beeinflusst, darauf auch nicht abzielt. Der ordnungspolitische Rahmen hat allerdings einen maßgeblichen Einfluss auf die wirtschaftliche Entwicklung einer Region. Für die Wirksamkeit des ISP haben diese Zusammenhänge Bedeutung. Das ISP kann nicht wirksamer sein, als es die Grenzen des ordnungspolitischen Rahmens zulassen. Wenn der Rahmen eine wirtschaftliche Aktivität unterbindet - bspw. durch Genehmigungsregeln bei angestrebten Investitionen, dann kann auch das ISP diese Grenzen nicht verrücken. Im Vergleich zu den anderen Bundesländern Deutschlands kann man weitestgehend von einem gleichen Rahmen ausgehen, der sich graduell eher in der Anwendung (durch Auslegung) der (gleichen) Regeln des Rahmens unterscheidet, so dass Unterschiede in der Wirksamkeit von wirtschaftsfördernden Programmen in Deutschland nicht auf einen unterschiedlichen ordnungspolitischen Rahmen zurückgeführt werden können. Die Diskussion hierüber hat eher supranationale Bedeutung hinsichtlich des globalen Standortwettbewerbs.

Das ISP als ein Programm zur Projektförderung konzentriert sich v.a. auf größere Investitionsvorhaben mit nachhaltiger struktureller Wirkung. So sollen die regionalen Produktionsbedingungen verbessert, private Investitionen initiiert und weitere Finanzierungsmittel zur Durchführung von Investitionen (Drittmittel) akquiriert werden. Investitionen werden sowohl im öffentlichen als auch im privaten Sektor unterstützt. Der Großteil der Fördermittel wurde und

wird allerdings zur **Förderung von Infrastrukturen** der öffentlichen Hand eingesetzt. Das ISP ist deshalb als Infrastrukturprogramm im Rahmen einer bremischen Infrastrukturpolitik zu bezeichnen.

Die wesentlichen Chancen, Möglichkeiten und Grenzen des ISP werden daher maßgeblich durch den Wirkungsrahmen einer auf Infrastruktur basierenden Wirtschaftsstrukturpolitik bestimmt.

**Infrastruktur** ist nach Reimut Jochimsen[22] die Gesamtheit der materiellen, institutionellen und personellen Einrichtungen und Gegebenheiten, die der arbeitsteiligen Wirtschaft zur Verfügung stehen. Mit dieser umfassenden und funktionalen Begriffsbestimmung werden die wachstums-, integrations- und versorgungsnotwendigen Basisfunktionen einer Gesamtwirtschaft beschrieben. Die Möglichkeiten des ISP werden schon allein durch die Beschränkung eines Strukturprogramms auf diese Basisfunktionen einer Gesamtwirtschaft bestimmt. Wichtig aus ökonomischer Sicht ist, darauf hinzuweisen, dass unter Infrastruktur auch die institutionelle und personelle Infrastruktur, nicht ausschließlich eine materielle Infrastruktur zu subsumieren ist. Eine wirksame Wirtschaftspolitik muss alle drei Infrastrukturbereiche aufgrund ihrer Interdependenzen beachten und geeignete Maßnahmen ergreifen.

**Infrastrukturpolitik** ist die Gesamtheit der Handlungen und Maßnahmen der öffentlichen Hand sowie der von ihnen abgeleiteten Einrichtungen, die die wachstums-, integrations- und versorgungsnotwendigen Basisfunktionen einer Wirtschaft in einem Gebiet oder Bereich ordnen, beeinflussen oder unmittelbar festlegen. Rational ist eine Infrastrukturpolitik nur dann, wenn sie aus einem in sich konsistenten, umfassenden Zielsystem nach Beurteilung der Lage (Chancen und Risiken, Stärken und Schwächen) und Prognose der zu erwartenden Entwicklung des betreffenden Raumes die erforderlichen Infrastrukturmaßnahmen ableitet, die planmäßig dazu beitragen, die Diskrepanz zwischen Lage und Ziel zu minimieren.

Infrastrukturpolitik kann als „Produktion der Produktionsvoraussetzung“[23] charakterisiert werden. In diesem Sinne verstanden wird offensichtlich, dass Infrastruktur nicht direkt,[24] sondern nur indirekt auf die Handlungen der privaten Wirtschaftssubjekte, hier primär Unternehmen, einwirkt. Dort liegen die Möglichkeiten, aber gleichzeitig auch die Grenzen eines Infrastrukturprogramms. Die Realisierung privater Investitionen unterliegt neben einer sie fördernden Infrastrukturpolitik weiteren Einflüssen, so wie sie bspw. im Kapitel

---

22 Vgl. Jochimsen, R., Gustafsson, K., 1970: Infrastruktur. Grundlage der marktwirtschaftlichen Entwicklung. In: Simonis, U. E. (Hrsg.), 1970: Infrastruktur Theorie und Politik.

23 Zimmermann, H. und Henke, K. D., 1994: Finanzwissenschaft. Eine Einführung in die Lehre von der öffentlichen Finanzwirtschaft. München.

24 Ausnahme ist die Erstellung der Infrastruktur selbst, die aber nicht primäres Ziel der Infrastrukturpolitik ist, sondern lediglich als Output der Politik bezeichnet werden kann.

Ausgangslage bereits beschrieben sind. Die Wirksamkeit des ISP ist demnach nicht ausschließlich anhand des Grades der Schließung eines Infrastrukturengpasses bzw. eines zielgenauen Treffens des Infrastrukturbedarfes sondern auch unter Berücksichtigung der Ausgangslage bzw. wirtschaftlichen Rahmenbedingungen zu beurteilen. Das bedeutet, dass ein gleiches Infrastrukturprojekt unter günstigen wirtschaftlichen Rahmenbedingungen höhere Wirkungsgrade, gemessen in Unternehmensansiedlungen oder Arbeitsplätzen, erzielt, als unter ungünstigeren Rahmenbedingungen. Möglichkeiten und Grenzen des ISP bewegen sich in diesem Rahmen und sind bei der Bewertung der Wirksamkeit des ISP zu berücksichtigen.

Als dritter Bestandteil der regionalen Wirtschaftsstrukturpolitik ist die **einzelbetriebliche Förderung** zu nennen. Sie ist aber nicht Kern des ISP, sondern dient lediglich als flankierende Unterstützung der Infrastrukturprojekte (Bsp. Space Park, BEOS, AMST). Einzelbetriebliche Förderung kann anhand der Finanzierungsform in

- Förderung durch verlorene Zuschüsse und
- Förderung durch rückzahlbare Kredite

unterschieden werden. Verlorene Zuschüsse im Rahmen der einzelbetrieblichen Förderung wurden im ISP in nennenswertem Umfang nicht vergeben. Rückzahlbare Kredite wurden vereinzelt als Existenzgründungsförderung vergeben. Der Umfang ist allerdings im Vergleich mit den Infrastrukturmaßnahmen vernachlässigbar gering. Direkte Investitionslenkende Wirkungen sind damit vom ISP nicht zu erwarten gewesen. Das Programm dient wie bereits beschrieben der Verbesserung der Produktionsvoraussetzungen, nicht der direkten Produktionsbeeinflussung von privaten Wirtschaftssubjekten. Mit dieser Philosophie stärkt das ISP die Funktionsfähigkeit der Marktwirtschaft, ohne Prozesspolitik zu betreiben.

Neben den Einflüssen auf die Wirksamkeit, die sich aus dem Charakter des ISP als Infrastrukturprogramm ableiten, beeinflussen noch eine Reihe weiterer Faktoren Möglichkeiten, Chancen und Grenzen einer regionalen Strukturpolitik. Auf diese wird im folgenden eingegangen.

Träger der Wirtschaftspolitik und damit auch der Infrastrukturpolitik ist der Staat in seinen Ausprägungen auf den unterschiedlichen Ebenen. Die Handlungsmöglichkeiten und die Wirksamkeit der lokalen, regionalen und nationalen Wirtschaftspolitik sind in den vergangenen Jahrzehnten immer geringer geworden. Als entscheidende Ursachen werden die zunehmende Globalisierung auf der einen Seite und die Abgabe von nationalen Kompetenzen an überstaatliche Ebenen wie die der Europäischen Union im Zuge der europäischen Integration auf der anderen Seite gesehen.

Die internationale Mobilität der Produktionsfaktoren Kapital und technologisches Wissen nimmt aufgrund der Liberalisierung der Weltmärkte zu, während gleichzeitig die Bedeutung immobiler

Produktionsfaktoren (insbesondere „Boden“) relativ abnimmt. Unternehmen sind zunehmend mobil und suchen sich den Standort mit den (international) besten komparativen Produktionsbedingungen. Die Trennung von Management und Produktion macht die Standorte für letztere zunehmend flexibel. Auch die eher regional orientierten KMU sind verstärkt in die internationale Arbeitsteilung und den globalen Handel von Produktionsfaktoren, Waren und Dienstleistungen eingebunden. Das vermindert die direkte Erreichbarkeit von und die Durchschlagskraft auf KMU durch Maßnahmen der Strukturpolitik.

Die Einflussmöglichkeiten einer Nationalregierung beschränken sich mehr und mehr auf die Festlegung von Rahmenbedingungen, bspw. das Steuersystem, das Sozialversicherungssystem, regionale und überregionale Infrastruktur und die Bildungs- und Qualifizierungsmöglichkeiten.

Diesem Bedeutungsverlust der staatlichen Ebene insgesamt steht dennoch ein Bedeutungsgewinn auf regionaler Ebene gegenüber. Die Regionen gewinnen an strukturpolitischer Bedeutung, weil sie aufgrund besserer Regionalkenntnisse schneller und flexibler als bspw. die Nationalregierung entscheiden können, welche endogenen Entwicklungspotenziale und Chancen in der Region bestehen. Diesen Aspekt befördert die EU-Strukturpolitik durch das Programmierungsverfahren, das auf Länderebene (NUTS II) erstellt wird. Beachtet werden muss jedoch, dass die regionalen Handlungsmöglichkeiten durch die zunehmende Finanzmittelknappheit bei Bundesländern und Kommunen eingeengt werden.

Die Wirksamkeit der Strukturpolitik ist auch abhängig von dem **Zusammenspiel aller Förderinstrumente** der unterschiedlichen Ebenen und Institutionen. Manche Forschungen bemängeln die Vielzahl und die fehlende Koordinierung der Politikinstrumente bspw. der EU, des Bundeswirtschaftsministeriums (BMWi), der Gemeinschaftsaufgabe zur Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur (GRW), oder der Länderregierungen. Sie stellen teilweise eine neutralisierende und sogar konterkarierende Wirkung fest.[25]

Bei der Bewertung von Möglichkeiten und Grenzen regionaler Strukturpolitik ist der zeitliche Aspekt in Form der Wirkungsfristen ein wichtiger Faktor. Maßnahmen regionaler Strukturpolitik entfalten ihre Wirkungen in unterschiedlichen Fristen. So sind bspw. nachweisbare Ergebnisse bei der Förderung von Existenzgründungen und KMU schon nach zwei bis fünf Jahren zu erwarten, nachhaltige Wirkungen von Investitionen in FuE treten häufig erst nach zehn bis 15 Jahren ein. Nach Porter entfalten regionale (Wirtschafts-) Cluster bspw. ihre Wirkung erst nach frühestens

[25] Vgl. Gornig, M.; Seidel, B. et. al. 1996: Regionale Strukturpolitik unter den veränderten Rahmenbedingungen der 90er Jahre. S.127. Berlin.

zehn Jahren.[26] Da die Maßnahmen des ISP in der Umsetzung frühestens im Jahre 1994, sehr viele jedoch später begannen, haben fast alle Maßnahmen noch nicht das Ende ihres Wirkungszeitraumes erreicht. Kurzfristige Erfolge können, abgesehen von den temporären Effekten in der Bauphase, gerade von einer Infrastrukturpolitik in aller Regel nicht bzw. nur in begrenztem Ausmaß erwartet werden.

Historisch bedingte Wirtschaftsstrukturen aufzubrechen und Maßnahmen des Strukturwandels durchzusetzen treffen häufig auf ein Beharrungspotenzial „alt-industrieller" Wirtschaftsräume und auf Widerstände von Unternehmen und Beschäftigten. Die Widerstände in der Montanindustrie im Ruhrgebiet dienen als Beispiel.[27] Die Möglichkeiten von Landesregierungen zur Durchsetzung von notwendigen Restrukturierungen in einer Region fallen besonders hoch aus, wenn der Problemdruck besonders hoch ausgeprägt ist und auf der politischen Ebene eine breite Mehrheit sich für einen solchen Kurs ausspricht.

Dem sind Bremen aufgrund der Finanzlage und der damit einhergehenden Haushaltskonsolidierung enge Grenzen gesetzt.[28] Investitionen in Infrastrukturen können nur getätigt werden, wenn die Erstfinanzierung und die Finanzierung der Unterhaltungsinvestitionen gesichert sind. Das ISP schafft hier die Voraussetzungen für Investitionen, die aus dem übrigen Haushalt nicht mehr getätigt werden konnten. Sonderbundesergänzungszuweisungen und ISP-Mittel verhalfen Bremen trotz der o.g. Knappheit der öffentlichen Finanzen zu besonderen Investitionsanstrengungen.

Im vorangegangenen Kapitel wurden Ausgangsbedingungen für die regionale Entwicklung in Bremen bestimmt. Dazu zählen bspw. konjunkturelle Belebungen bzw. Verschlechterungen, Zinsniveau, eine wachsende Bedeutung des Dienstleistungssektors, eine geänderte Steuerpolitik des Bundes, die Wiedervereinigung etc. Diese Rahmenbedingungen beeinflussen die Wirksamkeit der strukturpolitischen Instrumente und können als extern, durch das Programm nicht beeinflussbar, bezeichnet werden. Strukturpolitik hat lange Wirkungsfristen. Sie wird nicht kurzfristig zu durchschlagendem Erfolg hinsichtlich makroökonomischer Daten wie BIP oder Erwerbstätigkeit führen. Strukturpolitische Erfolge werden auch immer von konjunkturellen Wellenbewegungen überlagert. Strukturpolitik kann nicht gegen globale und nationale Entwicklungen steuern; sie sollte vielmehr dazu genutzt werden, Trends aufzunehmen und in eine positive Wachstumsstrategie umzuformen. Der Erfolg hängt maßgeblich davon ab, ob andere (Wirtschafts-) Politiken die Strukturpolitik flankieren.

---

[26] Vgl. Porter, M. E. 1999: Unternehmen können von regionaler Vernetzung profitieren. In: Harvard Business Manager. Heft 3/1999. S. 60.

[27] Vgl. Bade, F.-J. 1998: Möglichkeiten und Grenzen der Regionalisierung der regionalen Strukturpolitik. In: Raumforschung und Raumordnung. Heft 1/1998. S. 5.

[28] Vgl. SfF Finanzbericht Bremen 4/96: Sanierung der bremischen Haushalte - Zwischenbilanz. Bremen.

# 3 Das ISP: Ziele und Schwerpunkte

Die Projekte des ISP sollen über die **Stärkung der Wirtschaftskraft** zum Ausgleich des Wachstumsrückstandes gegenüber dem übrigen (westlichen) Bundesgebiet und damit **zur Stärkung der Finanzkraft des Landes Bremen** führen. Dabei konzentriert sich das ISP v.a. auf größere Investitionsvorhaben mit nachhaltiger struktureller Wirkung. So sollen die regionalen Standort- und Produktionsbedingungen verbessert, private Investitionen initiiert und weitere Drittmittel akquiriert werden, um die Sicherung und Schaffung von Dauerarbeitsplätzen zu gewährleisten, womit Bremens **Attraktivität als Arbeits- und Wohnstandort** gesteigert wird, was letztlich positiven Einfluss auf die Finanzkraft des Landes hat (vgl. Abbildung 6).[29] Das ISP bildet somit den **aktiven wirtschaftsstrukturpolitischen Pfeiler** der Bemühungen des Landes Bremen zur Haushaltssanierung.

Aufgrund der in Kapitel 2.1 geschilderten anhaltenden Strukturschwäche der bremischen Wirtschaft liegen **Schwerpunkte des ISP** insbesondere in der **Stärkung des Dienstleistungssektors** und der **technologischen Modernisierung** als Beitrag zu einem **aktiven Strukturwandel**. Daher sind alle wirtschaftsnahen Infrastrukturbereiche einschließlich der Wissenschafts- und Ausbildungsinfrastruktur im hochqualifizierten Segment berührt.

Bei Festsetzung der **ISP-Struktur** im bremischen Sanierungsprogramm wurden die Einzelprojekte des ISP vier **verschiedenen Programmbereichen** zugeordnet (vgl. Tab. 1):[30]

I. WAP-Aufstockung: Maßnahmen im Rahmen des Wirtschaftsstrukturpolitischen Aktionsprogramms für Bremen und Bremerhaven (WAP III)

II. Forschung und Entwicklung (FuE): Ausbau der wissenschaftlichen Infrastruktur einschließlich der Verbundgroßprojekte Wissenschaft/Wirtschaft

III. Wirtschaftsstrukturpolitische Schwerpunktprojekte

IV. Anpassung des bremischen Verkehrssystems

Das Wirtschaftsstrukturpolitische Aktionsprogramm (WAP) dient als regionales Entwicklungskonzept für Bremen/Bremerhaven, in dem mehrere raumwirksame Politikbereiche gebündelt sind und in dessen Mittelpunkt wirtschaftsfördernde Maßnahmen stehen. Die Mittel im **Programmbereich I „ISP-WAP-Aufstockung“** dienen der Finanzierung von Projekten in den fünf Bereichen Mittelstand, Integriertes Flächenprogramm, Innenstadt/Dienstleistungen, Technologiefonds, Sonderprogramm Bremerhaven und Ökologiefonds. Die besonderen Schwerpunkte der WAP-Aufstockung liegen im

[29] Vgl. auch BAW Monatsbericht 11/1997.

[30] Zur neuen nach funktionalen Wirkungszusammenhängen gegliederten Struktur des ISP siehe Kapitel 4.1.

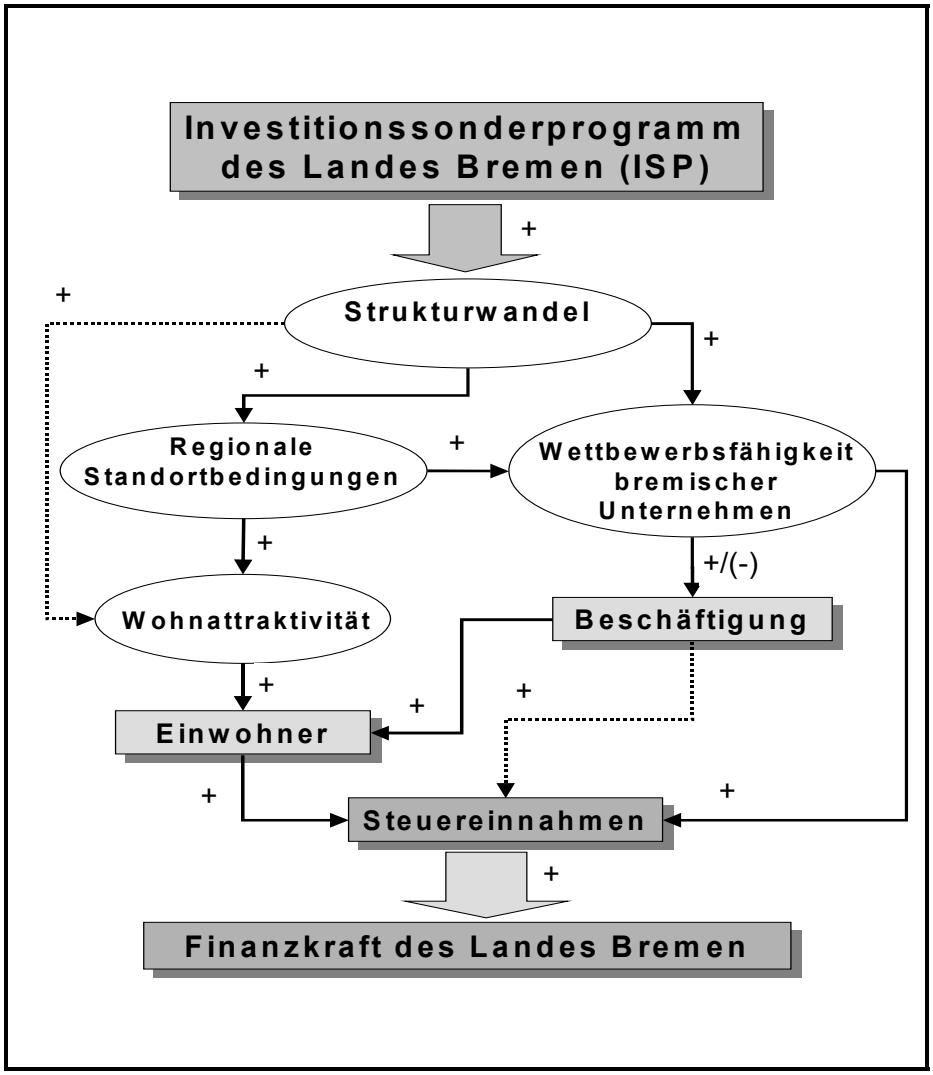
Bereich Mittelstandsförderung und Dienstleistungsförderung, wobei vor allem herausgehobene Flächen - und Innenstadtprojekte sowie die Existenzgründungsoffensive finanziert werden.

Im **Programmbereich II „Forschung und Entwicklung“** stehen Investitionen zur Verbesserung der Ausstattung mit wirtschaftsbezogener wissenschaftlicher Infrastruktur und Verbundgroßprojekte zwischen Wirtschaft und Wissenschaft im Vordergrund, um die Ausstattung auf ein mit anderen Oberzentren vergleichbares Niveau anzuheben. Durch den Ausbau der FuE-Infrastrukturen sollen Innovationen in Unternehmen durch erfolgreiche Kooperationen Wissenschaft/Wirtschaft, Unternehmensgründungen im High-Tech-Bereich und in unternehmensbezogenen Dienstleistungen ermöglicht sowie das Qualifikationsniveau des regionalen Arbeitskräftepotenzials verbessert werden.

Die **„Schwerpunktprojekte“** sind dem **Programmbereich III** zugeordnet und regional auf Bremen, Bremerhaven und Bremen-Nord verteilt. Sie sind auch Zeichen der notwendigen regionalen Schwerpunktsetzungen. Alle Vorhaben sind Flächenprojekte, die einerseits Brachflächen wieder nutzbar machen, andererseits aufgrund ihres Umfangs und ihrer Nutzungsausrichtung auf Dienstleistungen (Tourismus, Einzelhandel, hochwertige Büro-/Gewerbestandorte und Messe-, Kongress- und Tagungsinfrastruktur) die besonderen strukturpolitischen Anstrengungen verdeutlichen.

Der notwendigen Anpassungen des bremischen Verkehrssystems als Voraussetzung für die zukünftige wirtschaftliche Entwicklung Bremens, z.B. der Anbindung der bremischen Gewerbestandorte innerbremisch und überregional, wird mit dem **Programmbereich IV „Verkehrsprojekte“** Rechnung getragen. Die Verkehrsprojekte dienen vorrangig der Beseitigung wichtiger Engpässe im innerstädtischen und regionalen (Wirtschafts-)Verkehrssystem.

*Abbildung 6: Wirkungsweise des Investitionssonderprogramms*




*Quelle: Eigene Darstellung* *© Prognos 2002*

*Tabelle 1: Programmschwerpunkte nach der ursprünglichen ISP-Struktur (Stand Juli 2002, in Mio. €)*

| Programmbereich | Volumen | Anteil |
|---|---|---|
| **I. Aufstockung WAP darunter** | **903,9** | **34,6 %** |
| a) Mittelstandsfonds (Existenzgründungsoffensive, Ansiedlungsförderung etc.) | 62,2 | |
| b) Integriertes Flächenprogramm für Gewerbe und Dienstleistungen (Gewerbepark Hansalinie, GVZ Niedervieland, Bremer Industriepark u.a.) | 357,2 | |
| c) Innenstadtprogramm /Dienstleistungsfonds (Bahnhofsvorplatz, Schlachte, Glocke etc.) | 215,8 | |
| d) Technologiefonds | 40,8 | |
| e) Sonderprogramm Bremerhaven (Südlicher Fischereihafen/Luneort, TTZ Bremerhaven etc.) | 93,2 | |
| f) Ökologiefonds (Altlastenbeseitigung, etc.) | 111,8 | |
| **II. Forschung und Entwicklung (ohne Folgekosten) darunter** | **424,4** | **16,2 %** |
| a) Ausbau der anwendungsorientierten wissenschaftlichen Infrastruktur (anwendungsorientierte FuE-Einrichtungen, bspw. TZI, Me- | 320,9 | |
| b) Technologiepark (einschl. Infrastruktur) | 52,6 | |
| c) Verbundgroßprojekte Wissenschaft/Wirtschaft (bspw. BEOS, Telematik) | 51,1 | |
| **III. Schwerpunktprojekte darunter** | **936,8** | **35,9 %** |
| a) Projekte in Bremerhaven (Carl-Schurz-Kaserne, Fischereihafenschleuse, Ocean-Park) | 413,1 | |
| b) Projekte in Bremen-Nord (Umnutzung Roland-Kaserne - IUB, Haven Höövt) | 158,5 | |
| c) Projekte in Bremen (Häfen r.d.W., Space-Park, Airport-Stadt Mitte, Messehallen) | 366,4 | |
| **IV. Verkehrsprojekte** (Autobahnring A281, Hemelinger Tunnel, Hafenrandstraße, Hauptbahnhof-Modernisierung) | **284,4** | **10,9 %** |
| **V. Sonstiges** | **62,6** | **2,4 %** |
| **Summe** | **2.612,1** | **100 %** |

*Quelle: Der Senator für Finanzen / BAW 07/2002*

# 4 Mikro- und Meso-Ansatz zur Wirkungsanalyse des ISP

Für die oben aufgeführten ISP-Bereiche wurde eine Wirkungskontrolle auf der Mikroebene (Einzelprojektbewertung, Projektdokumentation), der Mesoebene (mittleres Aggregationsniveau, Maßnahmenbündel) und Makroebene (Volkswirtschaftliche Modellbildung) angestrebt. Die vorrangige ex post Betrachtung des nur teilweise realisierten Programm- und Projektumfangs stellte dabei eine besondere Problemstellung der Meso- und Mikroebene dar, wobei sich je nach Realisierungsstand der Einzelprojekte unterschiedliche Bearbeitungstiefen als sinnvoll erwiesen haben. Nicht zuletzt aufgrund der unterschiedlichen Programmatik und Qualität der Teilbereiche sind einem umfassenden Ansatz Grenzen gesetzt, d.h. nicht alle Ebenen ließen sich für alle Projekte und Bereiche sinnvoll und in gleichem Detaillierungsgrad füllen.

Die **Mikroebene** stand bei allen unmittelbar firmen- oder einrichtungsbezogenen Projekten im Vordergrund. In ISP-Bereichen bzw. Teilprogrammen und Projekten, in denen keine oder zu wenig realisierte Projekte oder Einzelmaßnahmen eine ex post Evaluierung ermöglichen, wurden teilweise Daten zu erwarteten Effekten aus den zuständigen Ressorts ergänzt. Für die Fallstudien auf der Mikroebene wurden fallspezifisch angepasste Indikatorensets zur Wirkungsmessung angewendet (vgl. Kapitel 4.2).

Die Messung über den **Mesoansatz** ist v.a. dort eingesetzt worden, wo eine Bewertung von Einzelprojekten keine sinnvolle bzw. wirtschaftstheoretisch schlüssige Ableitung von regionalwirtschaftlichen Effekten erlaubt. Dort wo es schwierig ist, einzelne Maßnahmen isoliert zu bewerten, weil Wechselwirkungen verschiedener Maßnahmen quasi eine Voraussetzung für den Erfolg bilden, wurden Maßnahmenbündel auf mittlerem Aggregationsniveau (bspw. Marktforschung Innenstadt und FuE-Kooperationsbefragung) untersucht.

Für Projekte und Programmbereiche, die nicht - weder ex ante noch ex post - im Einzelnen bewertet werden können, sind aus den evaluierten Projekten Schlussfolgerungen gezogen worden und zur Ermittlung der regionalökonomischen Effekte hochgerechnet worden. Die Hochrechnungen wurden bei entsprechender Datenlage zur Plausibilitätsprüfung mit ressort-internen Projektinformationen und ex ante Daten abgeglichen.

Zur Evaluierung der **Makroebene** werden in erster Linie die Ergebnisse des Modells **BrECOmod** herangezogen. Die Makroebene dient vorrangig als Klammer über alle Programmbereiche und somit zur Ermittlung der Gesamtwirkung des ISP auf Grundlage eines **makroökonomischen Simulationsmodells**. Es ermöglicht eine with- und without Betrachtung.

Die **Aggregation aller Projektbewertungen** auf Grundlage der Ergebnisse aus der Mikro-/Meso-Evaluierung einerseits und aus dem Makromodell andererseits stellt die **Grundlage für die Quantifizierung** der zu erwartenden **ISP-Gesamteffekte** bezüglich der Beschäftigung dar und ist eine Basis für die Bestimmung der fiskalischen Wirkung und den Sanierungsbeitrag des ISP bilden. Die Bewertung der fiskalischen Wirkungen und des Beitrages zur Haushaltssanierung ist nach Absprache mit dem Auftraggeber nicht Gegenstand des vorliegenden Prognos-Gutachtens.

Die verschiedenen Untersuchungsebenen sollen durch Sonderauswertungen für Bremerhaven und Bremen-Nord vervollständigt werden, wobei diese räumlich begrenzten Bewertungen wiederum auf den bisher vorgestellten Methoden und Verfahren aufsetzen. Im Laufe der Evaluierung hat es sich als problematisch erwiesen, dass die Anzahl der Projekte in Bremerhaven und Bremen-Nord - trotz proportionalem Mittelanteil - eher gering ist. Ferner wird ein wichtiges Projekt für Bremerhaven, der Ocean Park, in seiner ursprünglich geplanten Form nicht realisiert. Auf Grundlage der durchgeführten Fallstudien und Untersuchungen ist keine eindeutige lokale/regionale Differenzierung der Wirkungen möglich. Dennoch werden die Wirkungen für Bremen-Nord und Bremerhaven entsprechend den eingesetzten Projektmitteln anteilig ausgewiesen. Dabei muss allerdings berücksichtigt werden, dass damit pauschal der gleiche Wirkungsgrad wie für Bremen angenommen wird, was aufgrund der schwierigeren Rahmenbedingungen insbesondere in Bremerhaven einschränkend auf die Aussagekraft wirkt. Auf der Makroebene sind regionale/lokale Auswertungen durch die jeweils kleinste regionale Ebene des verfügbaren sekundärstatistischen Materials begrenzt und deshalb nicht möglich.

Das Vorgehen der Wirkungsmessung über den Mikro-/Meso-Ansatz ist nach der in Kapitel 2 gegliederten Struktur nicht ohne Weiteres möglich. Deshalb wurde die ursprüngliche Programmstruktur in ein neues funktionales 3-Säulen-Modell geordnet.

## 4.1 Zur Wirkungsweise: Das 3-Säulen-Modell

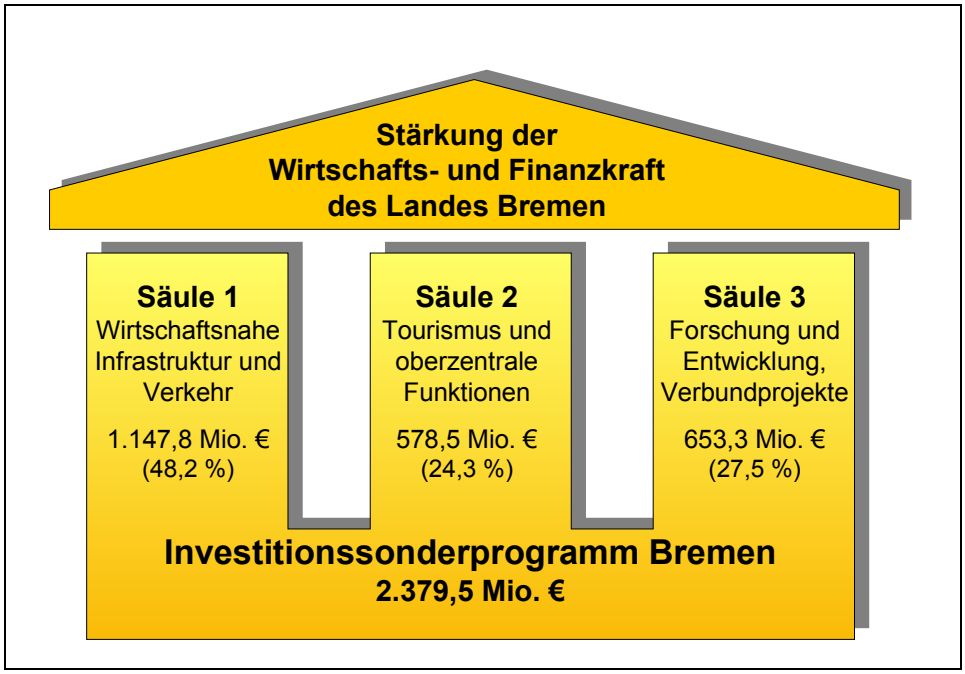
Die in Kapitel 3 geschilderte, ursprüngliche Struktur des ISP war nach Programmzugehörigkeit, Ressortzuständigkeiten und Projektvolumina geordnet und erwies sich methodisch im Hinblick auf die Bewertung der Gesamtwirkungen des ISP als nicht zielführend. Die einzelnen ISP-Projekte wurden deshalb in Abstimmung mit dem Auftraggeber einer an Wirkungszusammenhängen orientierten und die komplementären Zusammenhänge im ISP besser beschreibenden neuen Drei-Säulen-Struktur zugeordnet (vgl. Abbildung 7):

ISP Säule 1: Ausbau wirtschaftsnaher Infrastruktur inklusive Verkehrsprojekte

ISP Säule 2: Tourismusförderung und Stärkung zentraler Versorgungsfunktionen

ISP Säule 3: Forschung und Entwicklung und Verbundprojekte Wissenschaft/ Wirtschaft

*Abbildung 7: Das evaluierte ISP-Volumen in der funktionalen 3-Säulen-Gliederung*[31]




*Quelle: Eigene Darstellung* *© Prognos 2002*

## ISP Gesamtvolumen

Das der Evaluierung zugrunde gelegte ISP-Gesamtvolumen beläuft sich auf Basis der Absprache zwischen dem Senator für Finanzen, Prognos und BAW zum aktuellen mit den Fachressorts abgestimmten Stand auf 2.379,5 Mio. €.[32] Nach Angaben des SfF beträgt das aktuelle ISP-Gesamtvolumen 2.612,1 Mio. €. Die Differenz zum evaluierten ISP-Volumen beträgt 232,6 Mio. €, die sich folgendermaßen zusammensetzt:

31 Ohne die Mittel für den „Ocean Park“ sowie „Sonstiges“.

32 Der Betrag beinhaltet vereinbarungsgemäß die schrittweise Absenkung des ISP-Volumens zugunsten des Wissenschaftshaushalts in Höhe von 102,3 Mio. €. Außerdem sind die Mittel des Bremer Kapitaldienstfonds (BKF) in Höhe von 348,9 Mio. € enthalten. Der BKF führt zu einem Aufstockungseffekt des ISP-Projektvolumens.

*Tabelle 2: Differenz Gesamtvolumen und evaluiertes Volumen des ISP*

| | **Mio. €** |
|---|---|
| **Evaluiertes ISP-Volumen** | **2.379,5** |
| **Aktuelles ISP-Gesamtvolumen (nach Angaben SfF, Stand 07/2002)** | **2.612,1** |
| **Differenz -**<br>setzt sich zusammen aus: | **232,6** |
| ▪ Nicht evaluierte Ocean Park Mittel | +191,8 |
| ▪ Andere nicht evaluierte Projekte (AIP-Programme) | +62,3 |
| ▪ Sonstige „neutrale“ Kosten | +63,3 |
| ▪ Minderausgaben/freie Mittel/Reserve | +17,6 |
| ▪ Evaluierte, nicht in SfF-Systematik enthaltene Folgekosten SBW | -102,3 |

*Quelle: SfF/BAW ISP-Projektdokumentation vom Juli 2002, eigene Berechnungen.*

Der Ocean Park ist in Absprache mit dem Auftraggeber und dem zuständigen Ressort nicht Teil des zu evaluierenden ISP-Volumens. Deshalb wird das Mittelvolumen für den Ocean Park (191,8 Mio. €) in Bremerhaven aus dem der Bewertung zugrunde gelegten Gesamtvolumen heraus genommen und ist in den Einzelbewertungen und Hochrechungen der Wirkungen nicht berücksichtigt, da eine (ex-ante) Bewertung der Planungen über die Nachfolgeprojekte zum gegenwärtigen Zeitpunkt noch nicht möglich ist. Die Mittel für den Ocean Park werden jedoch in Bremerhaven alternativ eingesetzt. Sie bleiben somit Teil des ISP-Gesamtvolumens. Das ISP-Projektvolumen beinhaltet ferner keine außerbremischen Mittel des Bundes oder der EU.

Nachdem im ersten Schritt die ursprüngliche, an existierenden Programmstrukturen, Ressortzuständigkeiten sowie Standort und Größe der Projekte ausgerichtete Gliederung des ISP entsprechend den Hauptprojekttypen und Wirkungszusammenhängen in ein 3-Säulen-Modell gebracht wurde, werden im Folgenden die Projekte innerhalb der Säulen ebenfalls entsprechend ihren wesentlichen Inhalten und Hauptwirkungszusammenhängen typisiert und funktional geordnet.

## Funktionale Struktur

Durch die Ordnung des ISP nach funktionalen Wirkungszusammenhängen ergibt sich eine neue Programmstruktur mit verschiedenen Projektgruppen innerhalb der drei Säulen (siehe Tabelle 3).

Im Folgenden werden für jede Säule die Projektgruppen und die Zuordnung der Projekte erläutert. Innerhalb der Projekttypen werden die Projekte zunächst nach ihrem Standort in der Reihenfolge Bremen-Stadt, Bremen-Nord und Bremerhaven und danach möglichst nach ihrer Größe (zuerst Schwerpunktprojekte) geordnet:

**Ausbau wirtschaftsnaher Infrastrukturprojekte inkl. Verkehrsprojekte - Säule 1**

Der Ausbau der wirtschaftsnahen Infrastruktur im Umfang von fast 1,15 Mrd. € beansprucht mit 48 % der Projektmittel fast die Hälfte des ISP.

Kernprojekte der Säule 1 sind die ISP Gewerbeflächenprojekte. Die Projektgruppe umfasst die Gewerbeflächenprojekte aus der Gruppe der ISP-Schwerpunktprojekte in Bremen (Umstrukturierung der Häfen rechts der Weser und Airport Stadt-Erweiterung) und Bremerhaven (Umnutzung der ehemaligen Carl-Schurz-Kaserne) sowie die Schwerpunktprojekte des Integrierten Flächenprogramms aus der ISP-WAP-Aufstockung. Auf die ISP-Gewerbeflächenprojekte entfällt die Hälfte der Mittel aus Säule 1 und 24 % der ISP-Mittel insgesamt (Säule 1a).

Die Maßnahmen zur Altlastensanierung sind mit 52,3 Mio. €. veranschlagt. Soweit sie der Nutzbarmachung von ISP-Gewerbeflächen dienen, sind sie als Kosten der inneren Erschließung den Kosten der ISP-Gewerbeflächen zuzuschlagen. Tatsächlich stehen die Maßnahmen zur Altlastensanierung jedoch teilweise im Zusammenhang mit sonstigen (Nicht-ISP-)Gewerbeflächen, Verkehrsprojekten (Säule 1c), Center-Projekten (Säule 2b) sowie in geringem Umfang Wohnbauflächen. Bei der Ableitung von Kennzahlen zur Quantifizierung des Wirkungsgrads werden die Kosten entsprechend verteilt und teilweise originär bewertet (Säule 1b).[33]

Die ISP-Verkehrsprojekte stellen eine sehr heterogene Projektgruppe dar. Sie wird dominiert durch zwei Großprojekte, den Hemelinger Tunnel in Bremen und die Fischereihafenschleuse in Bremerhaven, die mit 176,3 Mio. € bzw. 131,0 Mio. € zusammen mehr als zwei Drittel des Mittelvolumens der Projektgruppe ausmachen. Das bedeutendste und größte ISP-Verkehrsprojekt ist jedoch der Bau der A 281 zur Schließung des Bremer Autobahnrings, der nur mit den im ISP veranschlagten - vom Land zu tragenden - Planungskosten in Höhe von 35,2 Mio. € berücksichtigt wird.[34] Der Projektgruppe wurden die Straßenbau- und Erschließungsmaßnahmen aus dem ursprünglichen FuE-Teil des ISP (Technologiepark einschl. Infrastruktur) sowie der Bau der Stadtbahn Linie 6 zugerechnet.

Mit über 476 Mio. € machen Verkehrsprojekte gut zwei Fünftel der Säule 1 und ein Fünftel des gesamten ISP-Volumens aus (Säule 1c). Zur Messung der originären oder komplementären Effekte der Projektwirkungen vgl. auch die Erläuterungen zur Begriffsbildung im Anhang.

---

33 Siehe Kapitel 4.3.1.

34 Zur Behandlung der vom Bund getragenen Baukosten der A 281 im Rahmen der ISP-Evaluierung siehe Kapitel 4.3.

*Tabelle 3: Die Mittelverteilung im funktionalen ISP-3-Säulen-Modell*

| | Projekt-volumen (Mio. €) | Anteil an Säule (%) | Anteil an ISP-Projektmitteln gesamt (%) |
|---|---|---|---|
| **Ausbau wirtschaftsnaher Infrastruktur inkl. Verkehrsprojekte (Säule 1)** | **1.147,8** | **100,0** | **48,2** |
| a) Gewerbeflächen | 568,3 | 49,5 | 23,9 |
| b) Maßnahmen zur Altlastensanierung | 52,3 | 4,6 | 2,2 |
| c) Verkehrsprojekte | 476,3 | 41,5 | 20,0 |
| d) Betriebliche Förderung | 50,9 | 4,4 | 2,1 |
| **Tourismusförderung und Stärkung zentraler Versorgungsfunktionen (Säule 2)** | **578,5** | **100,0** | **24,3** |
| a) Städtebauliche Attraktivierung | 200,7 | 34,7 | 8,4 |
| b) Center (Einzelhandel, Tourismus)* | 205,3 | 35,5 | 8,6 |
| c) Suprastruktur, Eventförderung | 172,5 | 29,8 | 7,2 |
| **Forschung und Entwicklung und Verbundprojekte Wissenschaft/Wirtschaft (Säule 3)** | **653,3** | **100,0** | **27,5** |
| a) Wissenschaftliche Suprastruktur | 423,5 | 64,8 | 17,8 |
| b) Wissenschaftliche Infrastruktur (baulich) | 129,9 | 19,9 | 5,5 |
| c) Wissenschaft/Wirtschaft (Transfer, Verbund) | 99,9 | 15,3 | 4,2 |
| **Gesamt (evaluiertes Projektvolumen)** | **2.379,5** | | **100,0** |
| Sonstiges<br>Sonstige Projekte (Ocean Park, Messehalle 7,..)<br>Personalausgaben<br>Evaluierung<br>Reserven, noch verfügbar...<br>abzgl. Folgekosten SBW-Haushalt | <br>**292,5**<br>**4,7**<br>**1,6**<br>**36,1**<br>**- 102,3** | | |
| **ISP-Mittelrahmen gesamt (SfF)** | **2.612,1** | | |

** ohne Ocean Park*

*Quelle: ISP-Projektdokumentation, Stand 07.05.2002*

Flankiert werden die Maßnahmen zum Ausbau der wirtschaftsnahen Infrastruktur durch betriebliche Förderungen, sei es in Form von Raumangeboten für Handwerksbetriebe in sogenannten Handwerkerhöfen, durch Existenzgründungsförderung und Risikokapitalbereitstellung bzw. durch Investitionsförderung.(Säule 1d).

**Stärkung zentraler Versorgungsfunktionen und Förderung des Tourismus - Säule 2**

Die Projekte zur Förderung des Tourismus und zur Stärkung zentraler Versorgungsfunktionen binden mit ca. 578,5 Mio. € DM knapp ein Viertel des ISP-Mittelvolumens.

Die erste Projektgruppe bilden städtebauliche **Maßnahmen zur Attraktivierung der Innenstädte Bremens und Bremerhavens** und der Nebenzentren. Dazu zählen in Bremen vor allem die Modernisierung des Hauptbahnhofs, die Gestaltung des Vorplatzes und des Nordausganges des Hauptbahnhofs, Maßnahmen auf der

Bürgerweide, im Domshofquartier und an der Schlachte sowie die Attraktivierung der Innenstadt und der Nebenzentren im Zusammenhang mit der Errichtung des Space-Parks in Bremen-Gröpelingen. Die städtebauliche Attraktivierung bindet etwa ein Drittel der Säule 2-Mittel (Säule 2a).

Als Center im Bereich **Tourismus und Einzelhandel** wird eine Gruppe von drei Projekten bezeichnet, bei denen öffentliche Infrastrukturleistungen einen engen Verbund mit privaten Großinvestitionen in touristische Attraktionen und zentrale Einzelhandelsprojekte bilden. Es handelt sich um den Space Park in Bremen, das Projekt Haven Höövt in Bremen-Nord und den Ocean Park in Bremerhaven. Die Mittel für den Ocean Park bzw. seine Nachfolgeprojekte (191,8 Mio. €) sind hier vereinbarungsgemäß nicht mit eingerechnet. Auf die beiden übrigen Center-Projekte entfällt mit ca. 205 Mio. € gut ein Drittel der ISP-Mittel In Säule 2 (Säule 2b).

Gesondert werden öffentlich erstellte oder geförderte Einrichtungen und Veranstaltungen mit zentralitätssteigernden Effekten unter dem Begriff **Suprastruktur und Eventförderung** zusammengefasst. Den Kern der Suprastruktur bilden die Messe, der Umbau des Konzerthauses Glocke und das Universum. Aus verschiedenen Teilprogrammen wurden das Botanikum ("Touristisch bedeutsame Grünanlagen"), das Musical-Theater und das Cinemaxx, ("Sonstige Maßnahmen") und das Deutsche Schifffahrtsmuseum (Sonderfonds Bremerhaven) unter funktionalen Gesichtspunkten der Suprastruktur zugerechnet. Hinzu kommen Kosten für Marketingaktivitäten und die „bremen initiative“. Die Projektgruppe bindet knapp 30 % der ISP-Mittel in Säule 2, entsprechend 7,2 % der ISP-Mittel insgesamt (Säule 2c).

**Forschung & Entwicklung und Verbundprojekte Wissenschaft/Wirtschaft - Säule 3**

Den Kern der Säule 3 bilden anwendungs- und transferorientierte Zentren einschließlich der mit ihnen verbundenen Baumaßnahmen, Qualifizierungsangebote (Studiengänge) und die in engem Zusammenhang stehende Sicherung von universitären Grundstrukturen. Der Projektgruppe zugeordnet wurden auch die im ISP als „infrastrukturelle Voraussetzungen“ bezeichneten Ausgaben für das Hanse Wissenschaftskolleg sowie für Grundstrukturen des Bremer Hochschulprogramms aus den Jahren 1996/97. Das größte Einzelprojekt ist die Umnutzung der Roland-Kaserne in Grohn für die IUB, deren Kosten in Höhe von 117,6 Mio. € jedoch im ISP-Zeitraum bis 2004 nicht vollständig zur investiven Verwendung vorgesehen sind, sondern in der Größenordnung von 51 Mio. € zur Aufstockung des Stiftungskapitals verwendet werden. Die Projektgruppe wird im Folgenden als **wissenschaftliche Suprastruktur** bezeichnet. Bei der Quantifizierung des ISP-finanzierten Projektvolumens sind die von 2001 bis 2004 anfallenden Folgekosten der anwendungs- und transferorientierten Zentren in Höhe von 102,3 Mio. €, die aus dem ISP - in den Wissenschaftshaushalt verlagert wurden, absprachegemäß wieder als ISP-Mittel angesetzt. Die wissenschaftliche Suprastruktur beansprucht fast zwei

Drittel der ISP-Mittel in Säule 3 und damit 18 % der ISP-Mittel insgesamt (Säule 3a).

Als **wissenschaftliche Infrastruktur (baulich)** gelten alle baulichen Investitionen die nicht direkt den Kernprojekten zugeordnet werden können, aber der Aufrechterhaltung und Fortentwicklung des Wissenschaftsbetriebes am Standort dienen. Die Projekte reichen von Hochschulbauten, über den Bau von Forschungs- und Institutsgebäuden bis zu Projekten wie Bibliothek, Zentralbereich, Mensa, Betriebshof und Datenverarbeitungsausstattung, die für den Universitäts- und Wissenschaftsbetrieb unverzichtbare Grundstrukturen darstellen. Die aus dem ISP zu zahlenden Mietkaufraten für Investorenbauten im Hochschulbereich sind nach Angabe von SBW bereits in den Projektkosten „Baumaßnahmen Forschungsverfügungsgebäude, Chemie und IW 3“ enthalten und deshalb nicht mehr gesondert anzusetzen. Aus dem Bereich Technologiepark-Infrastruktur ist nur das von SBW durchgeführte Projekt Zentralbereich Universität dieser Projektgruppe zugeordnet, während Straßenbauten und Erschließungsmaßnahmen im Technologiepark ebenso wie die Stadtbahn Linie 6 den Verkehrsprojekten in Säule 1 zugezählt wurden. Aus dem Bereich Hochschulbauten Bremen im Rahmen des Technologiefonds (ISP-WAP-Aufstockung) werden die Kosten des Gründerzentrums in Airport Stadt-Mitte der Säule 1 zugeordnet (Säule 3b). Auf die bauliche wissenschaftliche Infrastruktur entfallen mit 130 Mio. DM ein Fünftel der Säule 3-Mittel.

Als dritte Projektgruppe werden **Transfer- und Verbundprojekte zwischen Wissenschaft und Wirtschaft** zusammengefasst. Dazu zählen die Förderung des Technologietransfers, die Schaffung der Informations- und Kommunikationsinfrastruktur und deren Betrieb sowie die Förderung von Forschungskooperationen zwischen bremischen Wissenschaftseinrichtungen und ansässiger Wirtschaft. Außer aus der ursprünglichen Projektgruppe Verbundprojekte (II c) stammen die Maßnahmen aus der ISP-WAP-Aufstockung aus dem Technologiefonds (Förderung des Technologietransfers), dem Ökologiefonds (Kreislaufwirtschaft) und dem Sonderfonds Bremerhaven (TTZ). Für die Verbundprojekte werden 15 % der Säule 3-Mittel oder 4 % der ISP-Mittel insgesamt verwendet (Säule 3c).

### Synergieeffekte

Bei der Konzeption des ISP als maßgebliches wirtschaftsstrukturpolitisches Programm für Bremen zielten die Programmgestalter auf ein positiv verstärkendes Zusammenwirken der verschiedenen Wirkungsbereiche (Säulen) und einzelner Projekte im ISP ab.[35]

[35] Das ISP ist insgesamt in die Wirtschaftsstrukturpolitik des Landes Bremen eingebunden, so dass neben der internen Programmkohärenz auch von einer Kohärenz des ISP mit anderen Strukturprogrammen in Bremen ausgegangen werden kann. Die Bezifferung der daraus entstehenden Synergieeffekte war nicht Gegenstand der vorliegenden Untersuchung.

Dadurch, dass nicht einzelne Projekte isoliert voneinander konzipiert, sondern auch die Wechselwirkungen mit anderen Projekten einkalkuliert werden, zielt man auf die Erreichung von **Synergieeffekten** ab. Synergieeffekte sind dann gegeben, wenn die Wirkungen aller Projekte größer ist als die Summe der Wirkungen der Einzelprojekte.

Folgendes Beispiel dient der Illustration: Im Rahmen der FuE-Infrastrukturen werden FuE-Einrichtungen gefördert, die besonders wirtschaftsnah arbeiten und erfolgreich beim Wissenstransfer in die Wirtschaft hinein wirken. Diese FuE-Einrichtungen führen Fachmessen und Kongresse in Bremen (Bsp. „Actuator“) durch, die aufgrund der erhöhten Reputation der FuE-Einrichtungen einen hohen Fachbesucherandrang erzielen. Eine (steigende) Nachfrage für das Messe- und Kongresszentrum ist die Folge. Dieser Nachfrage kann das Messe- und Kongresszentrum aufgrund der durch die ISP-Investitionen geschaffenen höheren Kapazitäten und verbesserten Qualität des Angebotes gerecht werden. Ferner führen die mehrtägigen Kongresse zu einem Anstieg der Übernachtungen von Geschäftsreisenden (Hotel- und Gastronomie), die die Innenstadt mit ihren touristischen (ISP-)Attraktivitäten besuchen.

Eine exakte Quantifizierung der Synergieeffekte bei der Wirkungsmessung ist ein nur schwer zu lösendes methodisches Problem. Die Wirkungsmechanismen bei Synergien laufen in der Regel nicht direkt sondern indirekt ab und sind deshalb nur schwer abzubilden. Die Quantifizierung der Synergieeffekte setzt eine hinreichend genaue Isolierung derselben voraus. Dies ist im Einzelfall bei vertretbarem Aufwand kaum möglich, da alle untersuchten Projekte und deren Wirkung nur im Kontext des ISP (d.h. bei gleichzeitiger Realisierung der anderen ISP-Projekte) analysiert werden können. Im gewählten Untersuchungsansatz werden deshalb die Synergien bei der Ermittlung der quantitativen Wirkungen für einzelne Projekte von vornherein mitgemessen, können aber nicht isoliert dargestellt werden.

In Säule 2 war es für die sog. Innenstadtmaßnahmen sinnvoll die Einzelprojektebene zu verlassen und die Innenstadtmaßnahmen als ein Projektbündel zu betrachten. Die Wirkungen, die sich bspw. im Indikator Attraktivität der Innenstadt oder Besucherzahl ausdrücken, sind nicht durch ein einzelnes Projekt, sondern nur durch das Zusammenwirken verschiedener Projekte verursacht und zu erklären.

Zusätzlich zur quantitativen Messung kann eine Bewertung der Synergieeffekte nur auf der qualitativen Ebene - wie im oben genannten Beispiel - erfolgen.

## 4.2 Indikatorenraster zur Messung der Wirkungen

Vor dem Hintergrund der vielfältigen Projekte und Maßnahmenbereiche des ISP wurde ein Indikatorenraster zur Wirkungsbewertung entworfen, dass zum einen die Eigenheiten der einzelnen Maßnahmen in den drei o.g. Säulen berücksichtigt und sich zum anderen auf einige grundlegende Kriterien konzentriert um eine Vergleichbarkeit der Wirkungsmessung zu erreichen. Diese Kriterien lehnen sich an den Oberzielen Schaffung und Sicherung von Arbeitsplätzen und Induzierung privater Investitionen an.

Die Relation von privaten zu öffentlichen Investitionen ist eine wesentliche Kennziffer zur Ableitung regionalökonomischer Beschäftigungs- und fiskalischer Effekte im Rahmen der ISP-Wirkungsanalyse auf der Meso- und Makro-Ebene, insbesondere für das Regionalmodell brECOmod.

In den einzelnen Teilbereichen (Säulen) werden den Maßnahmen die Ergebnisse bzw. Wirkungen gegenübergestellt.

Für die Wirkungsmessung in **Säule 1**, bezogen auf die Gewerbeflächen, wird nach folgender Vorgehensweise verfahren:

→ Abschätzung der Beschäftigungseffekte über den aktuellen Beschäftigtenstand (2001), die erwartete Arbeitsplatzdichte nach vollständiger Besiedlung und Realisierung der Beschäftigungsplanung, den Zeitraum und die erwartete Nachverdichtung; basierend auf folgenden Datenquellen und Untersuchungen:

- Fallstudien,
- Verkaufsstatistik SWH,
- Vergabestatistik BIG,
- BAW-Auswertung Vergabestatistik WFG

Bei den Verkehrsprojekten sind die Beschäftigungseffekte größtenteils schon in den Gewerbeflächenprojekten erfasst (s. Erläuterungen zu Säule 1 und Gutachten Zachcial).

Neben quantitativen Effekten bewirkt die Förderung eine Reihe von qualitativen Effekten, die implizit in den errechneten Wirkungen enthalten sind (Bsp. Fallstudie Airport-Stadt Mitte). Dies betrifft die Wirkungen in allen drei Säulen. In Säule 1 handelt es sich um folgende Effekte:

- Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit von Unternehmen/des Standortes Bremen
- Synergieeffekte durch Folgeansiedlungen
- Image

*Tabelle 4: Indikatoren Säule 1 - wirtschaftsnahe Infrastruktur und Verkehr*

| Maßnahmen | Ergebnis/Wirkung |
|---|---|
| Ausweisung und Erschließung von **Gewerbeflächen**<br>Geschaffene Gewerbeflächen<br>brutto<br>netto | ▪ Anzahl der angesiedelten Unternehmen<br>▪ Zahl der durch die Ansiedlungen geschaffenen/gesicherten AP<br>▪ Private Investitionsquote: öffentl. zu privaten Investitionen |
| **Verkehrsprojekte** (A 281, Hemelinger Tunnel, Hafenrandstr., Fischereihafenschleuse, Flugplatz Luneort)<br>Anbindung bzw. Verbesserung der Anbindung der Gewerbeflächen (Komplementarität mit Gewerbeflächen) | ▪ Geschaffene/gesicherte AP (Komplementarität beachten) |

*Quelle: Eigene Darstellung* *© Prognos 2002*

Für die Wirkungsmessung in **Säule 2** bezogen auf die städtebauliche Attraktivierung liegen folgende Untersuchungen und Datenquellen zu Grunde:

- Marktforschung (Prognos-Innenstadt-Befragung)
- Angaben zu öffentlichen und privaten Investitionen vom SWH

Bei Center-Projekten sowie der Suprastruktur und Eventförderung:

→ Abschätzung der Beschäftigungseffekte über (mögliche) Besucherzahlen und Umsatzeffekte basierend auf:

- Prognos-Fallstudien
- Angaben externer Gutachter (v.a. Space Park)
- BTZ

*Tabelle 5: Indikatoren Säule 2 - Tourismus und oberzentrale Funktionen*

| Maßnahmen | Ergebnis/Wirkung |
|---|---|
| **Städtebauliche Attraktivierung**<br>▪ Ausbau/Umbau Innenstadt und Gesamtstadt (MaFo Bremer Innenstadt) | ▪ Kennziffer private zu öffentl. Investitionen<br>▪ Beschäftigung<br>▪ Frequentierung<br>▪ Einzugsbereich<br>▪ Aufenthaltsdauer<br>▪ Ausgabenverhalten<br>▪ Umsatz<br>▪ Kapazitätsauslastung<br>▪ EH-Fläche |
| ▪ Schlachte | Beschäftigung |
| **Center**<br>▪ Space Park | ▪ Besucherzahlen<br>▪ neue/gesicherte AP<br>▪ Kennziffer private zu öffentl. Invest. |
| ▪ Haven Höövt | ▪ Beschäftigung |
| **Suprastruktur, Eventförderung**<br>▪ Veranstaltungszentrum Glocke | ▪ Besucherzahlen<br>▪ Auslastung<br>▪ Umsatzeffekte → Beschäftigungseffekte |
| ▪ Messe Bremen | ▪ Besucherzahlen<br>▪ Umsatzeffekte → Beschäftigungseffekte |
| ▪ Universum | ▪ Beschäftigung |

*Quelle: Eigene Darstellung* *© Prognos 2002*

Zusätzliche, nicht quantifizierbare Wirkungen:

- Imageverbesserung, -steigerung
  - → größeres „Medienecho“
  - → höherer Bekanntheitsgrad

Für die Wirkungsmessung in **Säule 3**, bezogen auf FuE - Ausbau der anwendungsorientierten wissenschaftlichen Infrastruktur, wird nach folgender Vorgehensweise verfahren:

→ Hochrechnung der Beschäftigungseffekte auf Basis der Schätzung der Drittmitteleinwerbung unter Berücksichtigung von time-lags und der Lebenszykluskurve (Beschäftigungs-Steigerungsraten) von Betrieben; außerdem Berücksichtigung von Komplementäreffekten mit Säule 1 (Gewerbeflächen). Grundlage bilden folgende Untersuchungen und Datenquellen:

- Prognos-Fallstudien
- Prognos-FuE-Kooperationsbefragung
- IUB-Angaben
- externe Gutachter (zu IUB)
- Angaben SBW (zu Investitionen)

Bei den Verbundprojekten:

- Angaben des SWH unter Berücksichtigung eines 25%igen Abschlags zur Vermeidung von Doppelzählungen, da ein Teil der Wirkungen ebenfalls in der FuE-Kooperationsbefragung ermittelt wurde.

*Tabelle 6: Indikatoren Säule 3 - Forschung und Entwicklung*

| Maßnahmen | Ergebnis/Wirkung |
|---|---|
| **FuE - Ausbau der anwendungsorientierten wissenschaftlichen Infrastruktur**<br>▪ Anwendungs- und transferorientierte Zentren<br>▪ Sicherung von Grundstrukturen (HGP)<br>▪ Qualifikationen<br>▪ International University Bremen | ▪ eingeworbene Drittmittel (für die Kennziffer öffentl. u. private Investitionen)<br>▪ Summe der direkt durch die Kooperationsbeziehung mit ISP-Institutionen induzierten privaten Investitionen in den Unternehmen<br>▪ direkt Beschäftigte ISP-finanziert<br>▪ direkt Beschäftigte Drittmittel finanziert<br>▪ Gesamtzahl der geschaffenen Arbeitsplätze in Spin-Offs (1997-2001)<br>▪ Summe der direkt durch die Kooperationsbeziehung mit ISP-Institutionen induzierten Beschäftigten in den Unternehmen<br>▪ Anzahl Spin-Offs innerhalb 4 Jahren (1997-2001) |
| **Verbundprojekte** | ▪ Beschäftigungseffekte (geschaffen/gesichert) |

*Quelle: Eigene Darstellung* *© Prognos 2002*

Weitere Indikatoren (Fallstudien): Spillover-Effekte/positive externe Effekte:

- Technologietransfer (Zuordnung und Entwicklung von Drittmitteln)
- Wissenstransfer (Anzahl, Anteile u. Herkunft Kooperationspartner; Laufzeit, Volumen, Zuordnung von Projekten nach Fördervorhaben/FuE-Aufträgen)
- Personaltransfer (Verbleibsquote bremischer Absolventen, Beschäftigten-Zu- u. Abgänge)

Ausstrahlungseffekte auf weiche Standortfaktoren (Imageeffekt):

- Anzahl nationaler/internationaler Kooperationen
- Anzahl der Publikationen und Zitierungen in fremden Publikationen

Netzwerk- und Clustereffekte (Kooperationen in der Region)

Die vorgenannten Indikatoren sind Grundlage für die „bottom-up"-Ermittlung der Wirkungen auf der Ebene des Mikro- und Meso-Ansatzes der Evaluierung. Bei der Ermittlung der Beschäftigteneffekte anhand des Mikro- und Meso-Ansatzes werden jeweils die Zwischenergebnisse für die einzelnen Säulen ausgewiesen. Die Gesamtbeschäftigungseffekte des ISP ergeben sich jedoch nicht aus der Summe der projektbezogen ermittelten Säulenergebnisse, sondern erst nach Abzug von Doppelzählungen durch Überschneidungen der Arbeitsplatzeffekte (vgl. Kapitel 4.6), Abzug von Nicht-ISP-Effekte sowie von nicht berücksichtigten Produktivitätseffekten und nach Berücksichtigung des bremischen Regionalmultiplikators (vgl. Kapitel 4.8).

Die im folgenden zugrunde gelegten Projektvolumina in den einzelnen Säulen stimmen nicht immer mit den in Kapitel 4.1 aufgeführten Projektvolumina überein. Dies liegt darin begründet, dass die Ermittlung insbesondere der Kennziffer private zu öffentliche Investitionen im Wesentlichen bereits im Jahr 2001 durchgeführt wurde. Abweichungen von den der Ermittlung zugrunde liegenden Daten (von 2000/2001) gegenüber den aktuellen Daten von Mitte 2002 sind damit zu erklären, dass es sich beim ISP um ein komplexes und vielfältige Projekte umfassendes wirtschaftsstrukturpolitisches Programm handelt, das auch während seiner Laufzeit noch Änderungen durch Anpassungen an aktuelle Entwicklungen unterworfen ist. Die Auswirkungen der Unterschiede auf die Wirkungsmessung sind insbesondere bei Berücksichtigung des relativ geringen Einflusses veränderter Koeffizienten auf die Ergebnisse des Makromodells (in brECOmod durchgeführte Sensitivitätsanalyse) so gering, dass der Aufwand einer Neuberechung auf Grundlage der Daten von 2002 nicht gerechtfertigt ist.

## 4.3 Wirkung Säule 1: Ausbau wirtschaftsnaher Infrastruktur inkl. Verkehrsprojekte

Knapp die Hälfte aller ISP-Mittel (48 %) entfallen auf den Ausbau der wirtschaftsnahen Infrastruktur, der Säule 1 des Programms bildet. Von den 1,15 Mrd. € ISP-Mittel einschließlich 73 Mio. € Finanzierungen aus dem Bremer Kapitaldienst-Fonds wird wiederum die Hälfte für Gewerbeflächenprojekte, ca. 42 % für Verkehrsprojekte sowie 4 bzw. 5 % für betriebliche Förderung und Altlastensanierung verausgabt.

Der Evaluierung der Gewerbeflächenprojekte kommt daher zentrale Bedeutung für die Gesamtwirkungen der ISP-Säule 1 und des ISP insgesamt zu.

### 4.3.1 Kennziffer Relation von privaten zu öffentlichen Investitionen

Im Folgenden wird kurz der methodische Ansatz zur Quantifizierung der Relation private/öffentliche Investitionen für die ISP-Gewerbeflächenprojekte geschildert. Die Investitionskennziffer „private zu öffentliche Investitionen“ dient in erster Linie als Input für das Makromodell. Das Sample der zu bewertenden Projekte umfasst die wichtigsten Flächen des Integrierten Flächenprogramms im Rahmen der ISP-WAP-Aufstockung sowie die Flächen aus den ISP-Schwerpunktprojekten Bremen und Bremerhaven. Sie stellen den Kern des aufgrund von Wirkungszusammenhängen gebildeten Maßnahmenbündels „Flächen- und Verkehrsinfrastruktur“ (Säule 1) dar.

Zwei ISP-Flächenprojekte - die Umstrukturierung der Häfen rechts der Weser sowie die Erweiterung Niedervieland - werden für die Bestimmung der Kennziffer nicht berücksichtigt, da es sich um sehr langfristig angelegte Großprojekte handelt, bei denen die ISP-Projektmittel lediglich die Kosten der Planungs- und Vorbereitungsphase bzw. nur Teile der Erschließungskosten abdecken. Gleichzeitig sind die Gesamtkosten und teilweise auch die letztlich realisierbare Gesamtfläche sowie die zu erwartenden privaten Investitionen noch nicht bekannt und nur schwer abzuschätzen. Eine Zuordnung der ISP-Ansätze zur Gesamtfläche würde somit zu einer deutlichen Unterschätzung der Projektkosten führen.

Die Kennziffern der verschiedenen Gewerbeflächenprojekte differieren extrem stark, weil sowohl die öffentlichen Projektkosten - in Abhängigkeit von Erschließungsstand, Altnutzung, Bodenbeschaffenheit, Freimachungskosten und Eigentumsverhältnissen - als auch die induzierten privaten Investitionen je nach Branchenzugehörigkeit und Intensität der neuen Nutzung sehr unterschiedlich ausfallen. Zusätzlich wird die Geschwindigkeit der Besiedlung der Gewerbeflächen stark von der jeweiligen Standortgunst beein-

flusst. Dadurch treten projektspezifisch sehr unterschiedliche time lags bei der Realisierung der privaten Erstinvestitionen sowie bei den anschließenden investiven Nachverdichtungsprozessen auf. So hat Prognos im Rahmen der ISP-Wirkungsanalyse in Fallstudien für das Gewerbezentrum Airport-Stadt Mitte ein Verhältnis von 7,52 € privaten zu 1,-- € öffentlichen Investitionen nach 6 Jahren ermittelt, während der Wert für das Gewerbegebiet Carl-Schurz-Kaserne in Bremerhaven in einem gleichen Zeitraum nur bei 1,64 € privaten pro 1,-- € öffentlicher Investition liegt. Diese beiden exemplarisch evaluierten Gewerbeflächenprojekte dürften hinsichtlich der Höhe der induzierten privaten Investitionen wie auch der auftretenden time lags unter den ISP-Gewerbeflächenprojekten die Ober- bzw. Untergrenze der zu erwartenden Effekte repräsentieren.

Um für die ISP-Evaluierung auf Meso- und Makroebene eine Gesamtkennziffer für alle ISP-Flächenprojekte sowie eine durchschnittliche time-lag-Struktur abzuleiten, wurden die übrigen Gewerbeflächen, für die keine Projektevaluierung vorgenommen wurde, in das Spektrum zwischen den beiden „Polen“ eingeordnet. Hierzu wurde im ersten Schritt, soweit Daten verfügbar sind, für die wichtigsten ISP-Gewerbeflächen die Relationen privater zu öffentlichen Investitionen bestimmt und Realisierungszeiträume abgeschätzt. Die Quantifizierung der projektspezifischen Kennziffern und time lags war wegen der schwierigen Abgrenzung des öffentlichen Investitionsvolumens, der unsicheren und lückenhaften Datenlage bei privaten Investitionen sowie der auf Schätzungen und Plausibilitätserwägungen beruhenden Festlegung von Zeitabläufen mit Unsicherheiten verbunden.

**Öffentliche Infrastrukturinvestitionen in ISP-Gewerbeflächenprojekte**

Die Quantifizierung der Kennziffer wird entscheidend durch die Wahl des Kostenbegriffs und die Abgrenzung bestimmter Kostenkomponenten bei der Bestimmung des öffentlichen Investitionsvolumens beeinflusst. Seine Höhe hängt entscheidend davon ab, ob die Gesamtkosten oder nur die ISP-finanzierten Kosten angesetzt und ob auch Projektteile einbezogen werden, deren Realisierung erst nach 2004 erfolgt. Weiterhin ist zu entscheiden, ob nur die direkt einem Projekt zuzuordnenden oder auch stärker städtebau- oder umweltpolitisch motivierte Kosten berücksichtigt und ob die nur bei einem Teil der Gewerbeflächenprojekte haushaltswirksam werdenden Grunderwerbskosten einbezogen werden sollen.

Im folgenden Rechengang wird unabhängig von der Mittelherkunft, also unter Einbeziehung von Nicht-ISP-Mitteln, das bis zum Jahr 2004 realisierte bzw. bewilligte Investitionsvolumen zugrunde gelegt. Es umfasst insbesondere die Kosten für Planung/Gutachten, Erschließung/Infrastruktur, Baureifmachung und ökologische Kompensation. Die Grunderwerbskosten, die nur insoweit haushaltswirksam werden, wie sie nicht durch den Grundstücksfonds revolvierend finanziert oder im Eigengeschäft der BIG erfolgen, werden in Abzug gebracht, weil die privaten Investitionen für Grunderwerb in den Angaben der Unternehmen zum geplanten In-

vestitionsvolumen bei Grundstücksvergabe ebenfalls nicht enthalten sind (siehe Tabelle 7).

Angaben zum öffentlichen Investitionsvolumen (ohne Grunderwerb) werden im Folgenden zwecks Vergleichbarkeit auf die Fläche (qm) bezogen ausgewiesen. Sie liegen für die folgenden Gewerbeflächenprojekte vor.[36]

*Tabelle 7: Öffentliches Investitionsvolumen pro ISP-Gewerbefläche*

| Gewerbegebiet | Projektvolumen* Mio. € (Mio. DM) | | Gewerbefläche (in ha) | Investition / Fläche €/qm (DM/qm) | |
|---|---|---|---|---|---|
| Gewerbezentrum Airport-Stadt Mitte | 30,1 | 58,8 | 26 | 116 | 226 |
| Horn Lehe West, 2. BA: | 7,1 | 13,9 | 21 | 34 | 66 |
| Technologiepark Süderweiterung | 20,3 | 39,8 | 12 | 170 | 332 |
| Gewerbepark Hansalinie | 75,2 | 147,0 | 52 | 145 | 283 |
| Büropark Vahr/Oberneuland | 7,1 | 13,8 | 10 | 71 | 138 |
| Umnutzung des ehem. Vulkangeländes | 59,9 | 117,2 | 42 | 143 | 279 |
| Bremer Industriepark | 56,1 | 109,8 | 70 | 80 | 157 |
| Umnutzung der Carl-Schurz-Kaserne | 94,4 | 184,7 | 93 | 101 | 199 |
| **Durchschnittl. Investitionsvolumen (gewichtet**)** | **350,2** | **685,0** | **326** | **107** | **210,1** |

** Investitionsvolumen bis 2004 abzgl. Grunderwerbskosten*
*** gewichtet mit dem Projektvolumen*
*Quelle: Senator für Wirtschaft und Häfen*

Das derart abgegrenzte öffentliche Investitionsvolumen beinhaltet eine Reihe von Kostenkomponenten, die im wesentlichen städtebau- und umweltpolitisch motiviert sind und die auch bei jeder anderen Siedlungsnutzung der Flächen anfallen würden. Als in diesem Sinne projektneutral können z. B. die Kosten für Kampfmittelräumung, Dekontamination und Freimachung der Gelände im Falle von Neu- und Umnutzungen von Gewerbe- und Industriebrachen sowie die Kosten für ökologische Kompensationen (Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen) angesehen werden. Um zunächst nur den verzerrenden Einfluss dieser von Projekt zu Projekt sehr unterschiedlich stark auftretenden neutralen Kostenkomponenten auf das projektspezifische öffentliche Investitionsvolumen pro qm zu nivellieren, wird für den weiteren Rechengang das mit der Flächengröße gewichtete Mittel der Projektkosten zugrunde gelegt. Danach beläuft sich das durchschnittliche öffentliche Investitions-

[36] Angaben des Senators für Wirtschaft und Häfen, Ref. 20 sowie Prognos-Fallstudie zur Umnutzung der Carl-Schurz-Kaserne. Quelle: Der Senator für Wirtschaft und Häfen (06/2000).

volumen für die ISP-Gewerbeflächenprojekte auf 107€/qm (210 DM/qm).

### Induzierte private Investitionen auf ISP-Gewerbeflächen

Als Datenbasis für die privaten Investitionen dienen die bei Grundstücksvergaben von den Unternehmen zugesagten Investitionen. Diese dürften in ihrer Höhe als realistisch anzusehen sein, da für diese Investitionen oder Teile davon eine einzelbetriebliche Förderung (Investitionszuschüsse) im Rahmen der GA oder des LIP erfolgen kann. Daten zu Investitionszielen liegen für sechs Gewerbegebiete vor; die Angabe für das Gewerbezentrum Airport-Stadt Mitte ist ein Ist-Wert.[37] Für die Süderweiterung des Technologieparks wurde der für die bisher besiedelte Fläche geltende Wert herangezogen. Die Angaben für Horn Lehe West und den Büropark beziehen sich auf verpflichtete Investitionen im Zusammenhang mit Flächenvergaben im Jahr 2000 (siehe Tabelle 8).

*Tabelle 8: Verpflichtete private Investitionen pro ISP-Gewerbefläche*

| Gewerbegebiet | Privates Investitionsvolumen* €/qm (DM/qm) | |
|---|---|---|
| Gewerbezentrum Airport-Stadt Mitte | 772 | 1.510 |
| Horn Lehe West, 2. BA | 803 | 1.571 |
| Technologiepark Süderweiterung | 875 | 1.713 |
| Gewerbepark Hansalinie | 457 | 895 |
| Büropark Vahr/Oberneuland | 657 | 1.286 |
| Bremer Industriepark | 531 | 1.039 |
| Carl-Schurz-Kaserne | 153 | 300 |

** Von den Unternehmen bei Ansiedlung zugesagte Investitionen gem. Bremer Investitionsgesellschaft BIG. (Airport-Stadt Mitte: tatsächliche Investitionen)*

*Quelle: Prognos, ISP-Evaluierung Land Bremen, Fallstudie: Gewerbezentrum Airport-Stadt Mitte und Carl-Schurz-Kaserne*

### Relation privater zu öffentlichen Investitionen in der Besiedlungsphase

Aus den induzierten privaten Investitionen und den durchschnittlichen öffentlichen Projektkosten lassen sich im Folgenden die Kennziffern - ausgedrückt als Vielfaches der privaten Investitionen bezogen auf einen EURO öffentliche Investition ermitteln, soweit Daten für beide Investitionsgrößen vorliegen.

Die ausgewiesenen Relationen weichen von den in den Prognos-Fallstudien zu Airport-Stadt Mitte und zur Carl-Schurz-Kaserne ermittelten Kennziffern ab, weil die privaten Investitionen nicht auf

[37] Quelle: Prognos-Fallstudien zur Umnutzung der Carl-Schurz-Kaserne und zum Gewerbezentrum Airport-Stadt Mitte. Angaben des Senators für Wirtschaft und Häfen (Stand 06/2000).

die projektspezifischen Erschließungskosten, sondern auf die durchschnittlichen Projektkosten bezogen wurden (s. Tabelle 9).

*Tabelle 9: Private pro öffentliche Investitionen*

| Gewerbegebiet | Faktor private Investitionen bezogen auf durchschnittliche Projektkosten |
|---|---|
| Gewerbezentrum Airport-Stadt Mitte | 7,2 |
| Horn Lehe West, 2. BA | 7,5 |
| Technologiepark Süderweiterung | 8.2 |
| Gewerbepark Hansalinie | 4,3 |
| Büropark Vahr/Oberneuland | 6,1 |
| Bremer Industriepark | 5,0 |
| Carl-Schurz-Kaserne | 1,4 |
| *Airport-Stadt West** | *6,0* |
| *Umnutzung Vulkangelände** | *5,0* |

** geschätzt (kursiv)*
*Quelle: Prognos-Fallstudien, eig. Berechnungen auf Grundlage Angaben SWH*

Für die beiden ISP-Gewerbeflächenprojekte Airport-Stadt West und Umnutzung des Vulkangeländes, für die in diesem Untersuchungszusammenhang mangels Daten keine projektspezifischen Kennziffern ermittelt werden konnten, werden für Airport-Stadt West in Anlehnung an die Kennziffer von Airport-Stadt Mitte mit einem Abschlag für die relative Randlage zum Airport ein Faktor von 6,0 und für das Vulkangelände mit Rücksicht auf eine vergleichbar gemischte Nutzungsstruktur an einem abgelegeneren Standort ein mittlerer Faktor von 5,0 induzierten privaten Investitionen zu einem EURO öffentlicher Projektkosten angesetzt.

Zur Berechnung eines durchschnittlichen Wirkungsgrades der ausgewählten ISP-Gewerbeflächenprojekte werden die Kennzahlen mit dem Projektvolumen gemäß Tabelle 1 gewichtet. Bis zur vollständigen, projektspezifisch unterschiedlich lange dauernden Besiedlung der Gewerbegebiete belaufen sich die induzierten privaten Investitionen kumuliert durchschnittlich auf das 4,3-fache der getätigten öffentlichen Investitionen (vgl. Tabelle 10).

**Time lags**

Die Besiedlung der Gewerbegebiete und die darauf folgende Realisierung der privaten Investitionen unterliegt sehr unterschiedlichen time lags. So kann man für eines der erfolgreichsten ISP-Gewerbeflächenprojekte Airport-Stadt Mitte ex post eine dreijährige Erstbesiedlungsphase nach Erschließung ansetzen. Für schwieriger zu vermarktende Flächen wie den Bremer Industriepark oder die ehemalige Carl-Schurz-Kaserne muss dagegen ex ante von erheblich längeren Zeiträumen der Besiedlung ausgegangen werden, die hier auf ca. 10 Jahre geschätzt werden.

Um die Entwicklung der Investitionskennziffer in der Besiedlungsphase zu bestimmen, werden die Projekte im folgenden Rechenmodell entsprechend den erwarteten Zeitabläufen bei der Realisierung privater Investitionen in eine Reihenfolge gebracht. Diese stimmt nicht mit der Reihenfolge überein, die auf Basis der Investitionskennziffern entstanden wäre. Zwar besteht ein tendenzieller Zusammenhang zwischen time lag und Höhe der Relation private zu öffentlichen Investitionen, weil eine hohe Standortgunst sowohl zu einer schnelleren Besiedlung als auch zu intensiveren Nutzungen und höheren privaten Investitionen führt und umgekehrt. Jedoch können im Einzelfall auch branchenbedingt vergleichsweise hohe private Investitionen wie im Falle gewerblicher Nutzungen im Bremer Industriepark mit langen Realisierungszeiten der Besiedlung einher gehen, während verkehrsgünstig gelegene Gewerbegebiete i.d.R. schneller, u. U. jedoch von Branchen (z. B. Verkehrsgewerbe) mit relativ geringen Investitionen je qm genutzt werden.

Die Anordnung der ISP-Projekte im Rechentableau gemäß den erwarteten Realisierungszeiträumen stützt sich auf Plausibilitätsaspekte sowie Angaben der Bremer Investitionsgesellschaft BIG zu Restlaufzeiten der Vermarktung für unterschiedliche Gewerbeflächen. Die zeitliche Reihung ist in Tabelle 10 dargestellt. Die grau unterlegte Diagonale zeigt die jeweils bis zum Abschluss der projektspezifisch unterschiedlich langen Erstbesiedlungsphase erwartete Relation private/öffentliche Investitionen. Dabei wird pauschal unterstellt, dass sich der Zeitraum bis zur vollständigen Realisierung der verpflichteten privaten Investitionen von Projekt zu Projekt um jeweils ein Jahr verlängert. Bei Gewerbeflächen, für die keine vollständigen Informationen vorliegen (Airport-Stadt West, Vulkan), werden die Zeitabläufe geschätzt (kursiv).

**Investive Nachverdichtung**

Mit der Besiedlung der Gewerbegebiete ist die private Investitionsentwicklung nicht abgeschlossen; vielmehr kann davon ausgegangen werden, dass in zwei der jeweiligen Erstbesiedlungsdauer entsprechenden Folgezeiträumen eine Nachverdichtung um zunächst 25 % und weitere 10 % erfolgt. Diese Werte sind niedriger angesetzt als das vom BAW ermittelte Nachverdichtungspotenzial bei Arbeitsplätzen. Dies liegt darin begründet, dass nach erfolgter Ansiedlung ein Zuwachs an Beschäftigten auch ohne damit einhergehende Investitionen möglich ist oder zumindest nicht in gleichem Maße Investitionen wie in der Ansiedlungsphase erfordert. Andererseits ist zu beobachten, dass in der Betriebsphase teilweise in erheblichem Umfang Investitionen zur Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit getätigt werden, ohne dass es zu einer Erhöhung der Beschäftigtenzahl kommt. Das mit 25 % und 10 % bezifferte investive Nachverdichtungspotenzial kann daher insgesamt als vorsichtiger Ansatz gelten. Der Wirkungszusammenhang zwischen privaten Investitionen und Beschäftigung ist in einem anderen Zusammenhang zu analysieren.

*Tabelle 10: Relation private zu öffentlichen Investitionen mit time lags (3, 6, 9, 12, 15 Jahre) auf Basis der gesamten Projektkosten*

| | Airport Gewerbe-zentrum | Horn Lehe West 2. BA | Technolo-giepark Süderwei-terung | Hansalinie | Vulkan | Airport Stadt West | Büropark Vahr/ Oberneu-land | Bremer Industrie Park | Carl Schurz-Kaserne | **Relation private zu öffentliche Investition** |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Gewicht* | 0,083 | 0,020 | 0,032 | 0,206 | 0,165 | 0,039 | 0,019 | 0,177 | 0,259 | **1,0** |
| Relation** | 7,2 | 7,5 | 8,2 | 4,3 | *5,0* | *6,0* | 6,1 | 5,0 | 1,4 | **4,3** |
| Time lag*** | | | | | | | | | | |
| 1 | | | | | | | | | | |
| 2 | | | | | | | | | | |
| 3 | 7,2 | 5,6 | 4,9 | 2,2 | 2,1 | 2,3 | 2,0 | 1,5 | 0,4 | **2,2** |
| 4 | | 7,5 | | | | | | | | |
| 5 | | | 8,2 | | | | | | | |
| 6 | 9,0 | 8,4 | 8,6 | 4,3 | 4,3 | 4,5 | 4,1 | 3,0 | 0,8 | **3,8** |
| 7 | | | | | 5,0 | | | | | |
| 8 | | 9,4 | | | | 6,0 | | | | |
| 9 | 9,9 | 9,6 | 9,8 | 4,8 | 5,4 | 6,2 | 6,1 | 4,5 | 1,1 | **4,7** |
| 10 | | | 10,3 | | | | | 5,0 | | |
| 11 | | | | | | | | | 1,4 | |
| 12 | 9,9 | 10,3 | 10,7 | 5,4 | 5,9 | 6,8 | 6,6 | 5,3 | 1,4 | **5,1** |
| 13 | | | | | | | | | | |
| 14 | | | | | 6,3 | | | | | |
| 15 | 9,9 | 10,3 | 11,3 | 5,6 | 6,3 | 7,3 | 7,1 | 5,6 | 1,5 | **5,4** |
| 16 | | | | | | 7,5 | | | | |
| 17 | | | | | | | | | | |
| 18 | | | | 5,9 | | | 7,6 | | | |
| 19 | | | | | | | | | | |
| 20 | | | | | | | | 6,3 | | |
| 21 | | | | | 6,9 | | | | | |
| 22 | | | | | | | | | 1,8 | |

* *Gewichtung nach Projektvolumen (öffentliches Investitionsvolumen bis 2004 ohne Grunderwerbskosten)*

** *Faktor private Investitionen (Unternehmensangaben bei Grundstücksvergabe) zu durchschnittlichen Projektkosten ohne Grunderwerb lt. SWH/Prognos. Ergebnisspalte: gewichtete durchschnittliche Relation private/öffentliche Investition kumuliert bis Ende der Besiedlungsphase ohne Nachverdichtung*

*** *Zeitraum der Besiedlung des Gewerbegebiets nach der Erschließung in Jahren*

*Quelle: Berechnungen auf Grundlage der Daten von Prognos-Fallstudien und SWH-Angaben*

### Der durchschnittliche Wirkungsgrad der ausgewählten ISP-Gewerbeflächenprojekte im Zeitablauf

Die differierenden Investitionsintensitäten sowie Besiedlungs- und Nachverdichtungsgeschwindigkeiten in den Gewerbeflächenprojekten mit unterschiedlicher Standortgunst führen zu einer im Zeitablauf degressiv steigenden Relation der kumulierten privaten Investitionen zum auslösenden öffentlichen Investitionsvolumen. Diese wird in der Ergebnisspalte in Tabelle 10 als gewichteter Mittelwert für die Jahre 3, 6, 9, 12 und 15 nach Besiedlungsreife ausgewiesen. Eine in ISP-Gewerbeflächen eingesetzter EURO öffentlicher Investition induziert danach im ersten 3-Jahres-Zeitraum durchschnittlich das 2,2-fache an privaten Investitionen. In den darauf folgenden 3-Jahres-Zeiträumen erhöht sich der Faktor auf bis zu 5,4 nach 15 Jahren.

Es erscheint gerechtfertigt, den ISP-Mitteleinsatz für die im Berechnungsgang ausgenommenen Gewerbeflächenprojekte Niedervieland und Häfen rechts der Weser ebenfalls mit der ermittelten durchschnittlichen Kennziffer private/öffentliche Investitionen und dem durchschnittlichen time lag zu bewerten. Dabei wird eine schrittweise Erschließung und Besiedlung sowie eine durchschnittliche Standortgunst der Flächen unterstellt. Auch hierbei dürfte es sich angesichts der Entwicklungspotenziale in den citynahen Hafenrevieren und der zu erwartenden deutlichen Aufwertung des Standortes Niedervieland durch die geplante A 281 um eine vorsichtige Annahme handeln.

### Validität der Kennziffer für die ISP-Gewerbeflächenprojekte insgesamt

Die Berechnung des Wirkungsgrades basiert auf einem Sample, das mit 364 Mio. € nur etwa die Hälfte aller ISP-Gewerbeflächenprojekte (716 Mio. €) umfasst und dessen Projektvolumen nicht aus den ISP-Eckwerten, sondern aus den Mittelabflüssen und Plangrößen des Senators für Wirtschaft und Häfen abgeleitet wurde. Es ist daher zu prüfen, ob der ermittelte Wirkungsgrad auf die übrigen, nicht im Sample vertretenen, Gewerbeflächenprojekte übertragen werden kann. In einem ersten Schritt wird die Projektstruktur innerhalb und außerhalb des Samples verglichen.

Tabelle 11 gibt die Struktur der nicht in die Ermittlung des Wirkungsgrades einbezogenen Gewerbegebiete im Gesamtvolumen von 319 Mio. € wieder.[38]

38 Die betrachteten Projektsummen innerhalb und außerhalb des Samples ergänzen sich nicht zum ISP-Volumen Gewerbeflächen, weil verschiedene Datenquellen (Senator für Wirtschaft und Häfen bzw. Senator für Finanzen) einbezogen werden, die hinsichtlich der Einbeziehung von Grunderwerbskosten und Mitteln aus nicht bremischen Quellen (Bund, EU) unterschiedlich verfahren.

Der Wirkungsgrad der Gewerbeflächenprojekte im Sample ist durch die niedrige Nutzungsdichte des Gewerbegebietes auf dem Gelände der ehemaligen Carl-Schurz-Kaserne (26 % des Gesamtvolumens) sowie die langwierigen Besiedlungsabläufe der Carl-Schurz-Kaserne und des Bremer Industrieparks (zusammen über 40% des Gesamtvolumens) geprägt und wird dadurch tendenziell unterschätzt. Dagegen handelt es sich bei den ISP-Gewerbeflächenprojekten außerhalb des Samples mit Ausnahme des Fischereihafens Bremerhaven bei etwa einem Drittel der Gewerbegebiete um Flächen mit durchschnittlicher Nutzungsintensität (sonstige Flächen) bzw. erheblichem Ansiedlungsdruck (GVZ-Erweiterung) und bei über der Hälfte (Airport Stadt Erweiterung, Häfen rechts der Weser) um Flächen mit überdurchschnittlicher Attraktivität und Nutzungsdichte. Der Wirkungsgrad dürfte daher außerhalb des Samples größer sein als innerhalb. Wenn die ermittelte Kennziffer auf das gesamte ISP-Maßnahmenbündel übertragen wird, handelt es sich somit um eine eher konservative Bewertung, die die Untergrenze des insgesamt zu erwartenden induzierten privaten Investitionsvolumens markiert.

Der Tatsache, dass die SWH-Daten Kosten der Altlastensanierung beinhalten, wird dadurch Rechnung getragen, dass die ISP-Eckwerte im Ökologiefonds (ISP-WAP-Aufstockung) für Altlastensanierung den Kosten der Gewerbeflächenprojekte anteilig zugeschlagen werden.

*Tabelle 11: ISP-Gewerbegebiete außerhalb des Samples*

| **Gewerbegebiet** | Projekt-volumen* (Mio. €) | Anteil (in %) |
|---|---|---|
| Airport Stadt Erweiterung (ohne West) | 31,6 | 10 |
| Umstrukturierung Häfen rechts der Weser | 151,2 | 47 |
| Erweiterung GVZ | 46,3 | 15 |
| Sonst. Gewerbegebiete (ohne Horn Lehe West) | 54,6 | 17 |
| Infrastrukturmaßn. Fischereihafen Bremerhaven | 35,4 | 11 |
| Summe | 319,1 | 100 |

**ISP-Eckwerte zzgl. Aufstockung durch Kapitaldienstfinanzierung gem. Senator für Finanzen*

Maßnahmen zur Altlastensanierung auf Gewerbeflächen, die aus haushaltstechnischen und Zuständigkeitsgründen zunächst auch in der funktionalen ISP-Struktur gesondert geführt werden, sind ähnlich wie die Maßnahmen zur inneren Erschließung von Gewerbeflächen als Bestandteile der Gewerbeflächenprojekte anzusehen und diesen kostenmäßig zuzurechnen. Von den in den ISP-Eckwerten ausgewiesenen Maßnahmen zur Altlastensanierung in

Höhe von insgesamt 52,1 Mio. € entfallen einer überschlägigen Berechnung des BAW auf Basis der Angaben des SBU ca. 25,6 Mio. € auf ISP-Gewerbeflächenprojekte.[39]

Im Rahmen der geforderten Berechnungsgenauigkeit erscheint es daher gerechtfertigt, die unterschiedlich ermittelten Projektvolumina als vergleichbar zu betrachten und die Kennzahl aus dem Sample auf die Gesamtheit der ISP-Gewerbeflächenprojekte zu übertragen.

**Berücksichtigung der Wirkungszusammenhänge mit Verkehrsprojekten und betrieblichen Fördermaßnahmen**

In Säule 1 der funktionalen ISP-Struktur gehören neben den Gewerbeflächen auch Verkehrsprojekte und Maßnahmen der betrieblichen Förderung. Alle drei Projekttypen stehen in engen wechselseitigen Wirkungszusammenhängen. Private Investitionen und die Schaffung von Arbeitsplätzen als Indikatoren für die regionalökonomischen Effekte des ISP werden zwar auf Gewerbeflächen realisiert, sind aber nicht allein auf Gewerbeflächenprojekte ursächlich zurückzuführen. Sie können ebenso auf betrieblicher Förderung sowie auf Maßnahmen zur verkehrlichen Erschließung beruhen, die die Nutzung einer Gewerbefläche erst ermöglichen oder zu einer höheren Nutzungsintensität und schnelleren Besiedlung beitragen können. Würden die Effekte bei jedem Projekttyp gesondert ermittelt und additiv verknüpft, käme es in dem Maße zu Doppelzählungen, wie die Effekte eines Projekts bereits bei anderen Projekten erfasst und gezählt wurden. Die oben ermittelte Kennziffer ist somit nicht allein das Ergebnis der Gewerbeflächenprojekte, sondern bildet auch die Wirkungen der mit ihnen verbundenen Verkehrsprojekte und betrieblichen Förderung auf den ISP-Gewerbeflächen ab.

Somit wurden die Kosten der am Erfolg der Gewerbeflächenprojekte beteiligten Verkehrsprojekte und betrieblichen Fördermaßnahmen ermittelt und in die Berechnung des Wirkungsgrades einbezogen.

Die Verkehrsprojekte belaufen sich mit einem Volumen von 457,6 Mio. € - inklusive der Altlastensanierung im Projekt Hemelinger Tunnel sogar ca. 460 Mio. € - auf zwei Drittel der Gewerbeflächenkosten. Davon entfallen wiederum zwei Drittel (314,4 Mio. €) auf die beiden Großprojekte Hemelinger Tunnel und Ausbau der Fischereihafenschleuse in Bremerhaven.

[39] Die Differenz des ISP-Eckwertes zum Gesamtvolumen der Altlastensanierungsprojekte kommt dadurch zustande, dass Maßnahmen im Umfang von ca. 15,3 Mio. € direkt in den Kosten der Gewerbeflächenprojekte verbucht wurden.

Die im ISP enthaltenen Bauabschnitte der A 281, die für die Gewerbeflächen im Einzugsbereich von erheblicher Bedeutung sind, gehen nur mit den von Bremen im Rahmen des ISP getragenen Planungskosten in Höhe von 35,2 Mio. € auf der Kostenseite in die Berechnung des ISP-Wirkungsgrades ein.

Neben dem Hemelinger Tunnel können der Ausbau der Georg-Bitter-Straße (inkl. flankierender Maßnahmen) und der Ausbau des Verkehrslandeplatzes Luneort in Bremerhaven im Gesamtvolumen von 230 Mio. € als originär zu bewertende Verkehrsprojekte angesehen werden, deren Effekte nicht bereits durch die Investitionskennziffer der ISP-Gewerbeflächen erfasst sind. Die andere Hälfte der Verkehrsprojekte ist dem öffentlichen Investitionsvolumen bei der Berechnung des Wirkungsgrades der Gewerbeflächenprojekte zuzuschlagen.

Die betrieblichen Fördermaßnahmen belaufen sich auf 65,4 Mio. €. Zumindest Teile der Mittelstands- und Existenzgründungsoffensive, der durch die Aufbaubank angestoßenen Investitionsprojekte sowie der Gründer- und Gewerbezentren mit einem Gesamtvolumen von 53,7 Mio. € haben ebenfalls zum Gesamteffekt der ISP-Gewerbeflächenprojekte beigetragen. In einem ersten groben Anschlag wird der Anteil dieser komplementär zu bewertenden Maßnahmen auf ein Drittel oder 17,9 Mio. € geschätzt. Die verbleibenden 47,5 Mio. € betriebliche Förderungen sind originär zu bewerten.

Zur endgültigen Berechnung des Wirkungsgrades der ISP-Gewerbeflächenprojekte sind die Kosten der zur Gesamtwirkung beitragenden Verkehrsprojekte und betrieblichen Fördermaßnahmen einzubeziehen. Das öffentliche Investitionsvolumen erhöht sich dadurch auf 963,8 Mio. €. Der Faktor des privaten Investitionsvolumens, das sich auf Basis der Gewerbeflächeninvestition (715,8 Mio. €) und der Investitionskennziffer in der Erstbesiedlungsphase (4,3) auf insgesamt 3,08 Mrd. € beläuft, reduziert sich dadurch um ein Viertel von 4,3 auf 3,2.

Im gleichen Maße (minus 25,6 %) verringern sich alle zuvor ermittelten zeitpunktbezogenen Wirkungsgrade von drei bis fünfzehn Jahren nach Besiedlungsreife der Gewerbeflächen auf die Faktoren 1,6 bis 4,0.

**Einordnung der Maßnahmen zur Altlastensanierung im Rahmen des Ökologiefonds**

In der Projektdokumentation des ISP werden die einzelnen Projekte bzw. Maßnahmebündel hinsichtlich ihrer Wirkungen unterschieden in Projekte, die unmittelbare Effekte hervorrufen und in Projekte, die erst in Ergänzung zu einem anderen Projekt Wirkungen entfalten. Dies gilt insbesondere auch für Maßnahmen zur Altlastensanierung. Hier ist zu unterscheiden zwischen

- Maßnahmen, die in direktem Zusammenhang zu anderen ISP-Projekten stehen und diesen zuzurechnen sind, d.h. die Wirkungsbilanz auf der Nennerseite durch zusätzliche Kosten ohne (unmittelbare) Effekte schmälern (Tabelle 12),
- Maßnahmen auf Gewerbeflächen, die nicht aus ISP-Mitteln erschlossen bzw. aufbereitet oder neu geordnet werden (Tabelle 13),
- Maßnahmen, die dem Wohnungsbau zuzuordnen sind (Tabelle 14) sowie
- sonstigen Maßnahmen (Tabelle 15).

Die Infrastruktur- und Erschließungsmaßnahmen im Fischereihafen Bremerhaven (Aufstockung WAP / Sonderprogramm Bremerhaven) werden behandelt wie Erschließungsmaßnahmen in anderen Gewerbegebieten. Dementsprechend werden auch sämtliche im Fischereihafen anfallenden Sanierungsmaßnahmen berücksichtigt.

*Tabelle 12: Altlastenzuordnung zu ISP-Projekten*

| ISP-Projekt | ISP-Mittel 94/00 (Mio. €) | ISP-Mittel 01/04 (Mio. €) | Summe ISP (Mio. €) | Altlasten 94/00 gem. SBU (Mio. €) | Altlasten 01/04 gem. SBU (Mio. €) | Summe Altlasten (Mio. €) | Summe insge-samt 94/04 (Mio. €) | Altlasten in % des Projekt-volumens |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| **Bahnhof Nordausgang** | 32,2 | 3,0 | 35,2 | 1,47 | | 1,47 | 36,67 | 4,00 |
| **Hemelinger Tunnel** | 79,7 | 103,9 | 183,6 | 4,85 | 1,21 | 6,06 | 189,66 | 3,19 |
| **Ocean Park** | 21,4 | 170,4 | 191,8 | 3,78 | | 3,78 | 195,58 | 2,63 |
| **Space Park** | 107,6 | 47,4 | 155,1 | 4,19 | | 4,19 | 159,29 | 2,56 |
| **Fischereihafen** | 14,0 | 21,4 | 35,4 | 0,56 | 2,74 | 3,30 | 38,7 | 8,53 |
| **Vulkan-Gelände** | 21,0 | 6,4 | 27,3 | 13,81 | 5,11 | 18,92 | 46,22 | 40,88 |
| **Gewerbepark Hansalinie** | 39,6 | 39,1 | 78,6 | 9,46 | | 9,46 | 88,06 | 10,74 |
| **Carl-Schurz-Kaserne** | 46,0 | 44,3 | 90,3 | 1,22 | 2,48 | 3,70 | 94,0 | 3,94 |
| **Überseehafen** | 40,3 | 111,0 | 151,3 | 0,14 | 0,21 | 0,35 | 151,65 | 0,23 |
| **Summe** | 401,8 | 546,8 | 948,6 | 39,48 | 11,75 | 51,23 | 999,83 | 5,12 |

** bis 2000 Ist-Werte, ab 2001 Planwerte gemäß Planungsstand September 2001; Abweichungen von Tabellen des Senators für Finanzen bei den Projekten Space Park und Gewerbepark Hansalinie ergeben sich durch haushaltstechnische Verschiebungen; die Angaben zu Altlastensanierungsmaßnahmen in den Jahren 2001-2004 sind Plangrößen des Senators für Bau und Umwelt, die nur z.T. durch die geplanten ISP-Eckwerte abgedeckt sind.*

*Quelle: Der Senator für Bau und Umwelt, Der Senator für Finanzen*

*Tabelle 13: Altlastensanierung auf sonstigen Gewerbeflächen*

| Gewerbegebiete/ Gewerbe | Altlasten 94/00 gem. SBU (Mio. €) | Altlasten 01/04 gem. SBU (Mio. €) | Summe 94/04 (Mio. €) |
|---|---|---|---|
| Ölhafen Nord II | 1,20 | | 1,20 |
| Warturmer Heerstr. | 1,71 | | 1,71 |
| Funkschneise 4 | 0,25 | 0,60 | 0,85 |
| Gewerbegebiet Rudloffstr. | 2,46 | 1,45 | 3,91 |
| Ölhafen Nord I | 5,21 | | 5,21 |
| Ölhafen Süd (GTL) | 1,10 | | 1,10 |
| TÜV-Gelände | 0,34 | | 0,34 |
| Geeste-Metallbau | | 2,30 | 2,30 |
| Kramer | | 1,07 | 1,07 |
| Ölhafen Süd (GTL) 2. Abschnitt | | 1,12 | 1,12 |
| Pferdeweide | | 0,15 | 0,15 |
| Warturmer Heerstr. 2. Abschnitt | | 0,38 | 0,38 |
| Summe | 12,27 | 7,07 | 19,34 |

** bis 2000 Ist-Werte, ab 2001 Planwerte gemäß Planungsstand September 2001*

*Quelle: Der Senator für Bau und Umwelt*

Den Sanierungsmaßnahmen auf sonstigen Gewerbeflächen sind anteilig originäre Effekte zuzuschreiben.

*Tabelle 14: Altlastensanierungen im Bereich Wohnungsbau*

| Wohnen | Altlasten 94/00 gem. SBU (Mio. €) | Altlasten 01/04 gem. SBU (Mio. €) | Summe 94/04 (Mio. €) |
|---|---|---|---|
| Lotjeweg (BHV) | 0,15 | | 0,15 |
| Wohnumfeldverbesserung | 2,29 | 1,45 | 3,74 |
| Rickmerswerft | | 5,62 | 5,62 |
| Summe | 2,44 | 7,07 | 9,51 |

** bis 2000 Ist-Werte, ab 2001 Planwerte gemäß Planungsstand September 2001*

*Quelle: Der Senator für Bau und Umwelt*

Maßnahmen, die für Wohnungsbau notwendig sind oder zur Wohnumfeldverbesserung beitragen, sind als Komplementärmaßnahmen zwar nicht direkt wirtschafts- und finanzkraftstärkend, tragen jedoch zur Einwohnerbindung bei und sind dementsprechend qualitativ zu bewerten.

*Tabelle 15: Sonstige Maßnahmen Ökologiefonds*

| Sonstige Maßnahmen | Altlasten 94/00 gem. SBU (Mio. €) | Altlasten 01/04 gem. SBU (Mio. €) | Summe 94/04 (Mio. €) |
|---|---|---|---|
| Altlastenkataster | 0,10 | | 0,10 |
| City Port BHV | 0,58 | | 0,58 |
| Altlastenprogramm SBU | | 6,37 | 6,37 |
| Mittelwischweg | | 3,63 | 3,63 |
| Rekumer Mühle | | 0,20 | 0,20 |
| Personalkosten | 0,61 | 0,35 | 0,96 |
| Summe | 1,29 | 10,55 | 11,84 |

** bis 2000 Ist-Werte, ab 2001 Planwerte gemäß Planungsstand September 2001*

*Quelle: Der Senator für Bau und Umwelt*

55,7 % des abgeflossenen und geplanten Mittelvolumens "Altlasten" in Höhe von insgesamt 91,9 Mio. € kann direkt anderen ISP-Projekten zugeordnet werden. Weitere 21,1 % entfallen auf Sanierungsmaßnahmen in anderen Gewerbegebieten. Die Maßnahmen im Bereich des Wohnungsbaus belaufen sich auf 10,4 % des Mittelvolumen, sonstige Maßnahmen auf 12,9 %.

Nach mündlicher Auskunft des Umweltressorts sind von diesen Sanierungsmaßnahmen auch Arbeitsplätze in Bremen (insbes. Planungsbüros) abhängig.

### 4.3.2 Einzelprojektbezogene Arbeitsplatzeffekte in Säule 1

Im Folgenden wird eine projektbezogene Quantifizierung der Arbeitsplatzeffekte vorgenommen. Die Bewertung wurde im Wesentlichen nach eingehender Beratung mit dem Hauptgutachter Prognos, dem Senator für Wirtschaft und Häfen und mit der WfG der Freien Hansestadt Bremen unter Auswertung

- der Prognos-Fallstudien zu Airport-Stadt Mitte und Carl-Schurz-Kaserne,
- der Verkaufsstatistik des Senators für Wirtschaft und Häfen für Grundstücke in ISP-Gewerbegebieten,
- der Vergabestatistik der BIG für die Jahre 2000/2001 und
- der BAW-Auswertung der WfG-Vergabestatistik der 1990er Jahre

durchgeführt.

**Projekte und Realisierungsstand**

Bei den ISP-Gewerbeflächenprojekten handelt es sich um die im Rahmen der ISP-WAP-Aufstockung finanzierten Schwerpunktprojekte des Integrierten Flächenprogramms (IFP) sowie die ISP-Schwerpunktprojekte Airport-Stadt und Umnutzung der Häfen rechts der Weser in Bremen, die Umnutzung der Carl-Schurz-Kaserne in Bremerhaven sowie einige kleinere „sonstige“ Gewerbeflächen.

Für die Analyse der Arbeitsplatzeffekte wird ein Sample von 12 Gewerbegebieten - siehe Kopfzeile Tabelle 16 - gebildet, welches 533 Mio. € und damit 94 % des im ISP für Gewerbeflächen zur Verfügung stehenden Mittelvolumens bindet und insgesamt 560 ha, umfasst. Außerhalb des Samples bleiben einige kleinere Gewerbegebiete sowie unter „Sonstige Maßnahmen“ aufgeführte Verkehrserschließungsmaßnahmen mit einem Volumen von insgesamt 35 Mio. €. Die Gewerbegebiete sind dabei nur mit den Teilflächen (Baustufen) erfasst, die aus dem ISP finanziert bzw. teilfinanziert und innerhalb des ISP-Zeitraums 1994 bis 2004 realisiert werden bzw. werden sollen.

In den Jahren 1994 bis 2001, also innerhalb von acht des insgesamt elf Jahre umfassenden ISP-Zeitraums, sind insgesamt knapp zwei Drittel der für Gewerbeflächenprojekte insgesamt zur Verfügung stehenden ISP-Mittel verausgabt worden (370 Mio. €, 63 %). Gemessen an den bis 2001 erfolgten Mittelabflüssen können die Projekte Airport-Stadt Mitte, Horn-Lehe West (2. Bauabschnitt) und Technologiepark Ost als nahezu abgeschlossen angesehen werden. Dagegen sind in den Projekten Logistikzentrum GVZ/Niedervieland und Airport-Stadt Erweiterung (West) erst ca. 40 % der ISP-Mittel abgeflossen.

Mit Ausnahme des Logistik-Zentrums GVZ/Niedervieland, dessen ISP-finanzierte Baustufen seit 1996 besiedelt werden, sind die ers-

ten Ansiedlungen auf den anderen ISP-Flächen erst 1999 erfolgt. In drei Gewerbegebieten wird die Besiedlung erst in den Jahren 2002/2003 beginnen. Keines der Gebiete ist bereits vollständig besiedelt. Dieses Ziel wird das Gewerbegebiet Technologiepark Ost als erstes Projekt voraussichtlich 2005 erreichen.

Da die Besiedlung und volle Nutzung einer Gewerbefläche erst mit - teilweise erheblichen - zeitlichen Verzögerungen nach Abschluss der Erschließungsarbeiten realisiert wird, kann die Quantifizierung der Arbeitsplatzeffekte auf ISP-Gewerbeflächen auch 3 Jahre vor Ende des ISP-Programmzeitraumes im Jahre 2004 in wesentlichen Teilen nur ex ante erfolgen.

**Projektbezogene Abschätzung der Arbeitsplatzeffekte**

Die Gewerbegebiete gehen je nach Erschließungsfortschritt zu verschiedenen Zeitpunkten in die Vermarktung und benötigen je nach Standortgunst sehr unterschiedlich lange Zeiträume bis zu ihrer vollständigen Besiedlung. Darüber hinaus ist in Abhängigkeit von der Attraktivität des Standortes und branchenmäßigen Ausrichtung sowie in Folge unterschiedlicher baurechtlicher Nutzungsmaße mit verschiedenen Nutzungsintensitäten gemessen als Arbeitsplatzdichte (Arbeitsplätze pro Hektar) zu rechnen. Um die Arbeitsplatzeffekte im Zeitablauf der Besiedlung, des Beschäftigungsaufbaus, der Realisierung der Beschäftigungsplanungen und darüber hinaus gehender Nachverdichtungsprozesse zu ermitteln, wird für jedes Gewerbegebiet der Besiedlungsbeginn, der aktuelle Beschäftigtenstand (2001 soweit Daten verfügbar sind), die erwartete Arbeitsplatzdichte nach vollständiger Besiedlung und Realisierung der Beschäftigungsplanungen sowie der Zeitraum bis zu deren Realisierung abgeschätzt.

Für die beiden Projekte Airport-Stadt Mitte und Carl-Schurz-Kaserne hat Prognos in zwei Fallstudien basierend auf Vollerhebungen der WfG bzw. der BIS die zu erwartende Arbeitsplatzdichte ermittelt. Die relativ niedrige Kennziffer für Airport-Stadt Mitte resultiert aus einer konservativen Annahme bezüglich des Nachverdichtungspotenzials durch Prognos, erscheint aber wegen der Anwesenheit einiger sehr flächenintensiver Nutzungen vertretbar. Der geringe Dichtewert für die Carl-Schurz-Kaserne spiegelt die lagebedingt relativ geringe Standortgunst und den voraussichtlichen Nutzungsschwerpunkt Logistik wider.

*Tabelle 16: Einzelprojektbezogene Ermittlung der Arbeitsplatzeffekte auf ISP-Gewerbeflächen*

| | Technologiepark Ost | Technologiepark Süd | Horn-Lehe-West 2. BA | Büropark Oberneuland | Gewerbepark Hansalinie | Airport-Stadt Mitte | Airport-Stadt West | Logistikzentrum GVZ/ Niedervieland | Häfen rechts der Weser | Bremer Industrie Park | Umnutzung Vulkangelände | Umnutzung Carl-Schurz-Kaserne | **Summe/ Durchschnitt** |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Fläche (ha) | 8,4 | 12 | 20,6 | 10,2 | 51,6 | 26 | 14 | 178 | 34 | 70 | 41,6 | 93 | **559,4** |
| AP-Dichte (AP/ha) | 320 | 320 | 75 | 150 | 50 | 135 | 80 | 35 | 70 | 35 | 40 | 15 | **55** |
| Jahr | | | | | | | | | | | | | |
| 1995 | | | | | | | | x | | | | | **0** |
| 1996 | | | | | | | | 140 | | | | | **140** |
| 1997 | | | | | | | | 280 | | | | | **280** |
| 1998 | x | | x | | | | | 420 | | x | x | | **420** |
| 1999 | 667 | | 155 | | x | x | | 560 | | 100 | 166 | | **1.648** |
| 2000 | 1.333 | | 309 | x | 323 | 992 | | 700 | | 200 | 333 | x | **4.190** |
| 2001 | 2.000 | x | 464 | 153 | 645 | 1.984 | | 840 | | 300 | 499 | 220 | **7.105** |
| 2002 | 2.172 | 100 | 618 | 306 | 968 | 2.386 | x | 1.255 | x | 454 | 666 | 318 | **9.242** |
| 2003 | 2.344 | 534 | 773 | 459 | 1.290 | 2.789 | 112 | 1.669 | 238 | 607 | 832 | 416 | **12.063** |
| 2004 | 2.516 | 1.069 | 927 | 612 | 1.613 | 3.191 | 224 | 2.084 | 476 | 761 | 998 | 514 | **14.984** |
| 2005 | 2.688 | 1.603 | 1.082 | 765 | 1.935 | 3.297 | 336 | 2.498 | 714 | 914 | 1.165 | 612 | **17.609** |
| 2006 | 2.688 | 2.137 | 1.236 | 918 | 2.258 | 3.404 | 448 | 2.913 | 952 | 1.068 | 1.331 | 710 | **20.062** |
| 2007 | 2.688 | 2.671 | 1.391 | 1.071 | 2.580 | 3.510 | 560 | 3.328 | 1.190 | 1.221 | 1.498 | 808 | **22.515** |
| 2008 | 2.688 | 3.206 | 1.545 | 1.224 | 2.580 | 3.510 | 672 | 3.742 | 1.428 | 1.375 | 1.664 | 905 | **24.539** |
| 2009 | 2.688 | 3.840 | 1.545 | 1.377 | 2.580 | 3.510 | 784 | 4.157 | 1.666 | 1.529 | 1.664 | 1.003 | **26.343** |
| 2010 | 2.688 | 3.840 | 1.545 | 1.530 | 2.580 | 3.510 | 896 | 4.572 | 1.904 | 1.682 | 1.664 | 1.101 | **27.512** |
| 2011 | 2.688 | 3.840 | 1.545 | 1.530 | 2.580 | 3.510 | 1.008 | 4.986 | 2.142 | 1.836 | 1.664 | 1.199 | **28.528** |
| 2012 | 2.688 | 3.840 | 1.545 | 1.530 | 2.580 | 3.510 | 1.120 | 5.401 | 2.380 | 1.989 | 1.664 | 1.297 | **29.544** |
| 2013 | 2.688 | 3.840 | 1.545 | 1.530 | 2.580 | 3.510 | 1.120 | 5.815 | 2.380 | 2.143 | 1.664 | 1.395 | **30.210** |
| 2014 | 2.688 | 3.840 | 1.545 | 1.530 | 2.580 | 3.510 | 1.120 | 6.230 | 2.380 | 2.296 | 1.664 | 1.395 | **30.778** |
| 2015 | 2.688 | 3.840 | 1.545 | 1.530 | 2.580 | 3.510 | 1.120 | 6.230 | 2.380 | 2.450 | 1.664 | 1.395 | **30.932** |
| 2016 | 2.688 | 3.840 | 1.545 | 1.530 | 2.580 | 3.510 | 1.120 | 6.230 | 2.380 | 2.450 | 1.664 | 1.395 | **30.932** |

*Quelle: Eigene Berechnungen in Zusammenarbeit mit BAW* *© Prognos 2002*

Zur Quantifizierung der Arbeitsplatzdichte der übrigen Gewerbegebiete werden hauptsächlich die Ergebnisse der Verkaufs-/Vergabestatistiken des Senators für Wirtschaft und Häfen herangezogen. Diese beinhalten den Arbeitsplatzbestand bei Vertragsabschluss (Ist-AP) sowie die Zahl der geplanten Arbeitsplätze.

Die Verkaufsstatistik ergibt im Durchschnitt aller bisher in ISP-Gewerbegebieten verkauften Grundstücke (ohne Carl-Schurz-Kaserne und Häfen rechts der Weser) eine Arbeitsplatzdichte (Ist + geplant) von 51 Arbeitsplätzen pro ha. Flächen ohne Arbeitsplatzangaben blieben dabei unberücksichtigt. Ist-Arbeitsplatzanga-

ben bei Erweiterungsprojekten einiger Unternehmen wurden zur Vermeidung von Doppelzählungen bereinigt.

Indem die Daten der Verkaufsstatistik der erwarteten Arbeitsplatzdichte gleichgesetzt werden, wird unterstellt, dass die Unternehmen bei Vertragsabschluss mit ihren Angaben zur geplanten Neuschaffung von Arbeitsplätzen die Dynamik der späteren Beschäftigungsentwicklung abbilden. Tatsächlich verläuft die Beschäftigungsentwicklung laut BAW-Studie über die Grundstücksverkäufe der 90er Jahre nach Gründung, Ansiedlung und/oder Umsiedlung ausweislich der Kontrollmeldungen der Unternehmen besser als bei Vertragsabschluss erwartet.[40] Diese sog. Nachverdichtung führte dazu, dass die durchschnittliche Arbeitsplatzdichte aller Grundstücksvergaben der 90er Jahre bei 74 Arbeitsplätzen pro ha lag. Dieser Wert beinhaltet jedoch andererseits eine Überschätzung der Beschäftigungseffekte, weil Unternehmen, die zwischenzeitlich eingestellt wurden, nicht in die Berechnung eingingen. Insgesamt basiert die hier vorgenommene Ableitung der auf ISP-Flächen erwarteten Arbeitsplatzdichte damit auf sehr vorsichtigen Annahmen.

Auf Gewerbeflächen mit hohen Anteilen an Investorenbauten (Airport-Stadt Mitte, Technologiepark Ost, Technologiepark Süd sowie teilweise Horn-Lehe West) werden die Arbeitsplatzeffekte durch die Verkaufsstatistik systematisch unterschätzt, weil die Investoren nicht die eigentlichen Nutzer sind, sondern die Beschäftigungseffekte erst bei den Mieterfirmen entstehen. In diesen Fällen wird die Arbeitsplatzdichte daher nach Angaben der WfG über den aktuellen Beschäftigtenstand und über den Zeitablauf bis zur erwarteten vollständigen Besiedlung geschätzt und anhand der baurechtlich zulässigen Nutzungsmaße auf Plausibilität überprüft.

In Gewerbegebieten mit überwiegender Dienstleistungsnutzung und hohem Ansiedlungsdruck kann von einer zulässigen Geschossflächenzahl (GFZ) von 2,0 ausgegangen werden. Bei einem Nutzflächenanteil von 60% und einem Nutzflächenbedarf pro Arbeitsplatz von 25 qm würden maximal 480 Arbeitsplätze pro ha realisiert werden können. Erfahrungswerte der WfG besagen, dass die zulässige Bebauung teilweise nur gut zur Hälfte realisiert wird. Entsprechend wird die erwartete Arbeitsplatzdichte für die Gewerbegebiete Technologiepark Ost und Süd auf zwei Drittel des Maximalwertes gleich 320 Arbeitsplätze pro ha angesetzt.

Die Arbeitsplatzdichte für Airport-Stadt West konnte wegen einer zu schmalen Datenbasis nicht aus der Verkaufsstatistik abgeleitet werden und wurde unter Plausibilitätsaspekten mit einem Abschlag zum Projekt Airport-Stadt Mitte auf 60 % der dortigen Arbeitsplatzdichte festgesetzt. Aufwertungseffekte für die Unternehmen, die auf den 53 ha nicht im Rahmen des ISP-restrukturierten

[40] Vgl. BAW-Monatsbericht 10/2000.

Flächen des alten Gewerbegebiets Ochtum sitzen, wurden dabei noch nicht berücksichtigt.

Für die Projekte Häfen rechts der Weser und Vulkan-Gelände werden wegen zu schmaler Datenbasis der Verkaufsstatistik die branchen- und stadtteilspezifischen Arbeitsplatzdichten aus der BAW-Studie über die Grundstücksvergaben der 90er Jahre ergänzt um Informationen der WFG und des Senators für Wirtschaft und Häfen auf 70 Arbeitplätze pro ha bzw. 40 Arbeitsplätze pro ha festgelegt.

Die grau unterlegten Felder der Jahre 2005 bis 2015 enthalten für jedes Projekt die erwartete Arbeitsplatzzahl nach Abschluss der Besiedlungsphase und Realisierung der Beschäftigungspläne. Der Wert ergibt sich rechnerisch als Produkt aus verfügbarer Fläche und erwarteter Arbeitsplatzdichte (Arbeitsplätze je ha). Die durchschnittliche Arbeitsplatzdichte beläuft sich somit auf 55 Arbeitsplätze pro ha. Ohne Carl-Schurz-Kaserne erhöht sich der Durchschnittssatz auf 63 Arbeitsplätze pro ha (vgl. Tabelle 16). Ein Vergleich der im ISP enthaltenen gesamten Bremischen Gewerbeflächen mit Durchschnittsangaben aus bundesweiten Untersuchungen zeigt, dass der Wert für Bremen zum einen unterhalb des Durchschnitts von wachstumsstarken Verdichtungsregionen mit 67 AP/ha, zum anderen oberhalb des Durchschnitts aller Regionen mit 44 AP/ha liegt. Werden nur die ISP-Gewerbeflächen in der Stadt Bremen berücksichtigt, also CSK ausgeschlossen, liegt der Dichtewert der stadtbremischen ISP-Flächen sehr nah am Bundesdurchschnitt wachstumsstarker Verdichtungsregionen (vgl. Tabelle 17).

*Tabelle 17: Durchschnittlichen Arbeitsplatzdichte der ISP-Gewerbeflächen im Vergleich zu Bundesdurchschnittswerten*

| | Fläche (ha) | AP in 2016 | qm/AP | **AP-Dichte (AP/ha)** |
|---|---|---|---|---|
| Bundesdurchschnitt laut ILS (alle Regionen) | | | 225 | **44** |
| wachstumsstarke Verdichtungsregionen in Deutschland (GIFPRO) | | | 150 | **67** |
| NRW Landesdurchschnitt | | | 278 | **36** |
| **Summe/Durchschnitt ISP-Flächen Stadt Bremen (ohne CSK)** | **466** | **29.537** | **159** | **63** |
| **Summe/Durchschnitt ISP-Flächen im Land Bremen** | **559** | **30.932** | **180** | **55** |

*Quelle: BAW und Prognos Gewerbeflächendossier*

**Besiedlungsverlauf**

Die Vermarktung der Grundstücke erfolgt i.d.R. zeitnah, teilweise sogar bereits vor Abschluss der Erschließungsmaßnahmen. Die Besiedlung der Grundstücke, die Bauphase der Betriebe und die Realisierung der betrieblichen Beschäftigungspläne nehmen in Abhängigkeit von der Standortgunst der Gewebeflächen Studien des BAW zu Folge jedoch unterschiedlich zwischen 5 bis 15 Jahre in Anspruch. Selbst die erfolgreichsten Projekte Technologiepark Ost und Airport-Stadt Mitte befinden sich, nachdem ihre Erschließung in den Jahren 1999/2000 abgeschlossen wurde, noch in der Bauphase und Erstbesiedlung und die volle Nutzung wird nicht vor 2005 erreicht sein. Für die Flächen mittlerer Standortqualität werden vom BAW bis zu 10 Jahre für die Besiedlung und Realisierung der bei Vertragsabschluss angegebenen Beschäftigungsplanungen angesetzt. Bei Großflächen ist von Zeiträumen zwischen 10 und 15 Jahren auszugehen (Bremer Industrie Park, Carl-Schurz-Kaserne, teilweise Niedervieland).

In den Zeiträumen von Besiedlungsbeginn bis zum aktuellen Stand bzw. bis zur vollständigen Besiedlung werden in dem Berechnungsmodell lineare Besiedlungsverläufe unterstellt. Nach vollständiger Besiedlung und Realisierung der Beschäftigungsplanungen wird ein Ausgleich zwischen Nachverdichtungs- und Abschmelzprozessen unterstellt und der Arbeitsplatzbesatz konstant gehalten.

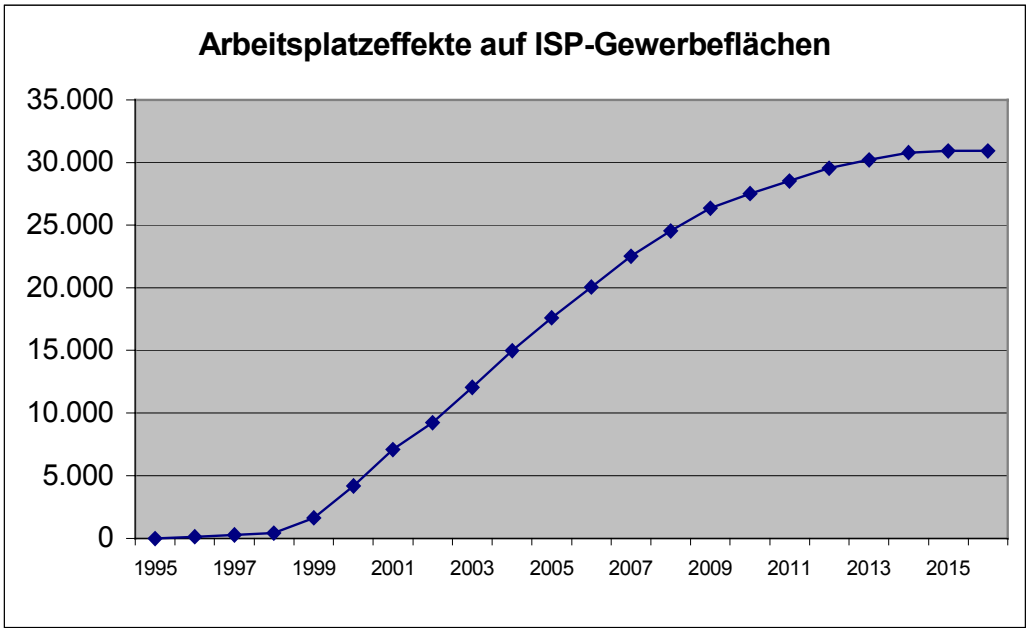
Die mit dem Verzicht auf die Berücksichtigung von Nachverdichtungseffekten verbundene Unterschätzung der zu erwartenden Arbeitsplatzdichte erfährt dadurch einen gewissen Ausgleich, dass der erwartete Wert der Nutzungsintensität im Rechenmodell auf 100 % der Gewerbeflächen angewendet wird. Wahrscheinlicher ist, dass zu dem gesetzten Zeitpunkt noch Restflächen verfügbar sein werden, auf der anderen Seite aber die genutzten Flächen eine höhere Arbeitsplatzdichte aufweisen.

Die vergleichsweise geringe durchschnittliche Nutzungsintensität der ISP-Gewerbegebiete ist im übrigen Ergebnis der landespolitischen Verpflichtung der Wirtschaftsstrukturpolitik, auch in Regionen mit lagebedingt geringerer Standortqualität Gewerbeflächenangebote zu realisieren, um eine ausgeglichene wirtschaftliche Entwicklung im Lande Bremen zu gewährleisten. Im Übrigen eröffnet sich durch eine bedarfsabhängige Erschließungspolitik die Möglichkeit, geplante Erschließungsmaßnahmen im Falle von verzögerten Besiedlungsabläufen zu strecken und verfügbare Mittel einer kurzfristiger umsetzbaren und damit effektiveren Verwendung zuzuführen.

## Projektbezogene Beschäftigungseffekte im Zeitablauf

Die aggregierten Arbeitsplatzeffekte des evaluierten Samples von ISP-Gewerbegebieten ergeben einen S-förmigen Verlauf (siehe Abbildung 8). Aktuell, also nach sieben bis acht Jahren ISP-Laufzeit, beläuft sich der Beschäftigungseffekt auf ca. 7.100 Arbeitsplätze. Bis zum Ende des ISP-Programmzeitraums (2004) wird sich die Zahl der Arbeitsplätze mehr als verdoppeln, bis 2008 auf das 3,5-fache erhöhen. Danach verlangsamt sich der Beschäftigungsaufbau und erreicht in den Jahren 2015/2016 mit knapp 31.000 Arbeitsplätzen seinen höchsten Stand.

*Abbildung 8: Beschäftigungseffekte auf den ISP-Gewerbeflächen bis 2016*




## Summe der projektbezogenen Arbeitsplatzeffekte auf ISP-Gewerbeflächen

Das evaluierte Sample bindet 94 % der ISP-Mittel für Gewerbeflächen. Zwei Drittel des ISP-Restvolumens für Gewerbeflächen entfallen auf eine Reihe sonstiger kleinerer Gewerbegebiete. Bei den Maßnahmen handelt es sich teilweise um Verkehrsbauten sowie ergänzende Erschließungsmaßnahmen, deren Effekte nicht vergleichbar sind mit denen von neuerschlossenen Gewerbegebieten. Die Effekte dieser sonstigen Maßnahmen werden deshalb keiner gesonderten Quantifizierung unterzogen.

Die für das Sample ermittelten Arbeitsplatzeffekte sind danach den Gesamteffekten des ISP-Gewerbeflächenprogramms gleichzusetzen, womit erneut ein eher konservativer Bewertungsansatz gewählt wird.

**Arbeitsplatzeffekte bei betrieblichen Förderungen und Altlastenmaßnahmen**

Den Altlastenmaßnahmen werden keine originär messbaren Arbeitsplatzeffekte zugeschrieben.

Aus der betrieblichen Förderung resultieren mit Ausnahme der Handwerkerhöfe, die 76 Arbeitsplätze schaffen und sichern, keine originär zu bewertenden Arbeitsplatzeffekte, weil die betrieblichen Investitionszuschüsse ebenso wie die Mittelstands- und Existenzgründungsförderung und die Gründerzentren fast ausschließlich auf ISP-Flächen und in Tourismusprojekten wirksam werden.

### 4.3.3 Exkurs: Verkehrsprojekte (Zusammenfassende Beurteilung der geprüften Vorhaben und Fallstudien unter regionalwirtschaftlicher Bedeutung - Prof. Dr. M. Zachcial, ISL)

In der vorliegenden Studie von Prof. Zachcial (ISL) war als Zielsetzung der Nachweis von Beschäftigungseffekten infolge der jeweiligen Verkehrsinvestition, d.h. während der Betriebsphase, vorgegeben. Wie in Kap. 2 dargelegt, rationalisiert eine neue und/oder qualitativ verbesserte Verkehrsinfrastruktur die Erstellung von Verkehrsleistungen, indem Wege verkürzt und schneller zurückgelegt werden können. Dies verringert ceteris paribus zunächst tendenziell Beschäftigung und Energieaufwand bei den Nutzern, d.h. im Verkehrssektor (primärer Struktureffekt).

Die Ersparnis im Verkehrssektor kommt den durch den Verkehrsweg verbundenen Regionen bzw. den dortigen wirtschaftlichen Aktivitäten außerhalb des Verkehrssektors sowie den Standorten entlang der Trasse zugute (sekundärer Struktureffekt).

Die verbesserte Verkehrsanbindung erhöht ceteres paribus die Standortgunst einer Region für transportkosten- und zeitempfindliche Aktivitäten. Ob diese Verbesserung tatsächlich zu einer Erhöhung der wirtschaftlichen Aktivitäten führt, hängt von der gesamtwirtschaftlichen Nachfrage, weiteren regionalen Standortfaktoren und letztlich der Investitionsbereitschaft der Privatwirtschaft ab.

Die Wirkungsintensität einer Verkehrsinvestition in bezug auf die örtlichen Wirtschaftsaktivitäten und die Beschäftigungsentwicklung ist dann besonders hoch einzuschätzen, wenn durch eine Maßnahme eine Lückenschließung im örtlichen Verkehrsnetz erfolgt und durch nachhaltige Verbesserung der verkehrlichen Anbindung und Erreichbarkeit der Standorte Engpässe der wirtschaftlichen Entwicklung beseitigt werden können.

Die Realisierung von Verkehrsinfrastrukturinvestitionen ist stets zu sehen als notwendige, aber nicht hinreichende Bedingung für regionalwirtschaftliche Entwicklungsprozesse.

Für die hier geprüften Verkehrsprojekte hat sich gezeigt, dass alle vier Vorhaben aus regionalwirtschaftlicher Sicht und speziell in Hinblick auf die Beschäftigungseffekte als überaus oder sehr wichtig einzuschätzen sind. Es wurden folgende Effekte für möglich gehalten.

*Tabelle 18: Zusammenfassung der Beschäftigungseffekte der Verkehrsprojekte*

| Verkehrsprojekt | Gesichert | Zusätzlich | Summe |
|---|---|---|---|
| Hafenrandstraße | 820 | 1.040 | 1.860 |
| A 281 - BA 2 und BA 3/1 (bis GVZ) | 1.200 | 6.000 | 7.200 |
| A 281 Autobahnring BA 4 und BA 3/2 (Weserquerung) | 600 | 8.000 | 8.600 |
| Hemelinger Tunnel | 2.000 | 3.800 | 5.800 |
| Fischereihafenschleuse | 1.300 | 740 | 2.040 |
| **Insgesamt** | **6.920** | **19.580** | **25.500** |

*Quelle: Teilgutachten Verkehrsprojekte*

Tabelle 19 enthält eine Differenzierung der Ergebnisse bezüglich Kurzbeschreibung, Wirkungszusammenhängen, Arbeitsplatzeffekten und Beurteilung der ISP-Relevanz. Die Effekte der Verkehrsinvestitionen aus dem ISP werden auf rund 25.000 Beschäftigte geschätzt, die allerdings nur zustande kommen, wenn komplementäre Maßnahmen der Wirtschaftsförderung realisiert werden.

### 4.3.4 Gesamtarbeitsplatzeffekte Säule 1

**„Anzurechnende“ Arbeitsplatzeffekte in Verkehrsprojekten**

Etwa 40 % der Säule 1-Mittel entfallen auf Verkehrsprojekte. Prof. Dr. M. Zachcial hat die vier großen Verkehrsprojekte A 281, Hemelinger Tunnel, Hafenrandstraße und Fischereihafen Schleuse evaluiert.[41] Das Volumen dieser Projekte - ergänzt um Infrastrukturmaßnahmen im Fischereihafen (vor allem RoRo-Anlage) - beläuft sich auf 383,4 Mio. € und nimmt damit 80 % des Volumens der ISP-Verkehrsprojekte in Anspruch.

Die Arbeitsplatzeffekte betragen laut Zachcial insgesamt 25.500 gesicherte und neue Arbeitsplätze (siehe auch Exkurs in Kapitel 4.3.3). Eine Addition dieser Arbeitsplatzeffekte zu den Gewerbeflächeneffekten würde allerdings zu gravierenden Doppelzählungen führen, weil die Beschäftigungswirkungen der Verkehrsprojekte ganz überwiegend auf ISP-Gewerbeflächen entstehen und dort bereits originär erfasst werden.

[41] vgl. Kapitel 4.3.3 und Langfassung des Teilgutachtens Prof. Zachcial in den Anlagen

Dies gilt für die 15.834 Arbeitsplätze der A 281, die vollständig auf den ISP-Flächen im Einzugsbereich der Autobahneckverbindung entstehen werden (Airport-Stadt, GVZ/Niedervieland, Bremer Industriepark) und daher nicht originär bewertet werden.

Die **A 281** geht in die Evaluierung auf der Kostenseite nur mit dem bremischen Finanzierungsanteil ein, weil auf der Nutzenseite nur die zusätzliche Nutzensintensität auf den Gewerbeflächen im Einzugsbereich zu Buche schlägt, die durch die verbesserte Verkehrserschließung erzielt wird. Die überregionalen Nutzen der Eckverbindung für den gesamten nordwestdeutschen Raum bleiben außerhalb der Bewertung und rechtfertigen den Verzicht auf Einbeziehung des Finanzierungsbeitrages des Bundes zum Bau der A 281 in die ISP-Projektkosten.

Die 5.800 Arbeitsplätze des **Hemelinger Tunnels** können nur teilweise originär als Effekte von Säule 1 bewertet werden. Die Arbeitsplätze in den Zulieferbetrieben (1.700) entstehen im Wesentlichen im Gewerbepark Hemelinger Marsch und werden bereits dort erfasst. Die vom Gutachter auf 3.200 Arbeitsplätze bezifferten Beschäftigungswirkungen bei Daimler-Chrysler können vollständig als Sicherungseffekt angesehen werden, weil der Tunnel nicht als alleiniger Verursacher von Erweiterungsinvestitionen angesehen werden kann. Dagegen erscheint es plausibel, die Arbeitsplatzeffekte einer dauerhaften Produktionsstandortentscheidung für eine Produktlinie dem Tunnel als Arbeitsplatzsicherungseffekt zuzuschreiben.

*Tabelle 19: Synopse der ISP-Verkehrsprojekte und ihrer regionalökonomischen Effekte*

| ISP-Projekte | Kurzbeschreibung der Projekte | Wirkungszusammenhänge | Arbeitsplatzeffekte | Beurteilung für ISP-Finanzierung |
|---|---|---|---|---|
| Hafenrandstraße | 4-spuriger Ausbau zwischen Oldenburger Straße (B 75) und A 281 (1. BA) als leistungsfähige Verkehrsachse im Bremer Westen, hier 3. und 4. BA | Voraussetzung für die Umnutzung und Nutzenintensivierung der rechtsseitigen Häfen und den Bau des Space-Parks | 820 gesicherte und 1040 zusätzliche Arbeitsplätze | sehr wichtig<br>1.860 AP |
| A 281 - kleine Lösung | BAB A 281 zwischen A 1 und Niedervieland (BA 2 und BA 3/1) in Verknüpfung mit der B 75 inkl. Anschlussmaßnahmen (Niedervielander Straße) sowie Übergangs- und anschließenden Rückbaumaßnahmen (Neuenlander Straße) | Voraussetzung für den weiteren Ausbau des GVZ und die Entwicklung der Gewerbefläche Niedervieland II sowie des Neustädter Hafens<br><br>Förderung der Flughafenentwicklung und Aufwertung der Flächenpotentiale in Airport-City | 3.600 zusätzliche Arbeitsplätze durch BA 2 und BA 3/1<br><br>3.600 zusätzliche neue Arbeitsplätze | überaus wichtig<br>7.200 AP |
| A 281 Autobahnring | Lückenschluß der BAB-Eckverbindung zwischen A 1 und A 27 mit Weserquerung (BA 4 und BA 3/2) | Standortverbesserung für Niedervieland und Airport-City | 3.100 zusätzliche AP<br>1.400 | sehr wichtig |
| | | Industriepark West | 4.100 zusätzliche AP | 8.600 |
| | | Bremen-Nord und Bremerhaven | 1.400 zusätzliche AP | |
| Hemelinger Tunnel | Wohnstraßenfreie Direktverbindung zwischen Sebaldsbrücker Heerstraße und BAB-Zubringer (zur A 1) | Stärkung der DaimlerChrysler AG-Werksentwicklung durch Attraktivitätssteigerung des Standortes für weitere Produktion | 3.200 gesicherte und neu geschaffene Arbeitsplätze | überaus wichtig |
| | | Ausbau der Automobil-Zulieferindustrie | 1.900 gesicherte und neue Arbeitsplätze | |
| | Gewerbeverbindungsstraße (Fly-Over) zwischen Marschstraße und Funkschneise<br>Städtebauliche und flankierende verkehrliche Maßnahmen | Förderung der sonstigen gewerblichen und industriellen Entwicklung | 700 gesicherte und neue Arbeitsplätze | |
| | | Stärkung der Geschäfts- und Versorgungsfunktion des Stadtteils | | 5.800 AP |
| Fischereihafenschleuse | Ersatz der kleine Doppelschleuse mit einer Länge von 100 m durch eine leistungs-fähige Schleuse mit einer Länge von 181 m und Panamax-Breite | Starke Reduzierung von kostenintensiven Dockschleusungen | 2.400 gesicherte und neue geschaffene Arbeitsplätze | sehr wichtig |
| | | Stärkung der Wirtschaftskraft ansässiger Unternehmen | | |
| | | Aufwertung des Gewerbegebietes Luneplate | | 2.040 AP |
| Insgesamt | | Komplementär zu anderen öffentlichen und privaten Investitionen | Gesicherte Arbeitsplätze für A 281 nicht ausgewiesen | 25.500 AP |

*Quelle: Teilgutachten Verkehrsprojekte; Kurzfassung vom 29.11.2001*

*Tabelle 20: Arbeitsplatzeffekte von ISP-Verkehrsprojekten*

| | Gesamt effekt Gutachten Zachcial | Komplementär bewertet | originär bewertet | | |
|---|---|---|---|---|---|
| | | | Gesamt | davon | |
| | | | | neue Arbeitsplätze | gesicherte Arbeitsplätze |
| A 281 | 15.800 | 15.800 | 0 | 0 | 0 |
| Hemelinger Tunnel | 5.800 | 1.900 | 3.900 | 700 | 3.200 |
| Hafenrandstraße | 1.860 | 900 | 960 | 140 | 820 |
| Fischereihafen Schleuse | 1.410 | 0 | 1.410 | 110 | 1.300 |
| Flugplatz Luneort | 200 | 0 | 200 | 170 | 30 |
| **Gesamt** | **25.070** | **18.600** | **6.470** | **1.120** | **5.350** |

*Quelle: Evaluierungsergebnisse Teilgutachten Verkehrsprojekte; Kurzfassung vom 29.11.2001*

Bei der **Hafenrandstraße** werden die Space-Park-Effekte bereits in Säule 2 gezählt. Die originär zu bewertenden Arbeitsplatzeffekte belaufen sich damit auf 960 Arbeitsplätze, davon 140 neu und 820 gesicherte Arbeitsplätze.

Bei der Evaluierung der **Fischereihafen Schleuse** und der Infrastrukturmaßnahmen im Fischereihafen Bremerhaven werden potenzielle Arbeitsplatzeffekte im geplanten Gewerbegebiet Luneort außer Betracht gelassen, weil die Erschließung der Flächen außerhalb des ISP erfolgen wird und die Schleusen-Effekte schwer zu bewerten sind. 630 der insgesamt 740 vom Gutachten angenommenen neuen Arbeitsplätze bleiben damit unberücksichtigt. Der Gesamteffekt der Maßnahmen beläuft sich damit auf 1.300 gesicherte und 110 neue, d.h. insgesamt 1.410 Arbeitsplätze.

Für den Ausbau des **Verkehrslandeplatzes Luneort** werden nach Angaben aus dem Hause des Senators für Wirtschaft und Häfen ca. 200 Arbeitsplätze angesetzt.

Von den insgesamt knapp 25.100 Arbeitsplätzen der Verkehrsprojekte werden somit 6.470 Arbeitsplätze in Säule 1 originär gezählt. Dabei handelt es sich um 1.120 neue und 5.350 gesicherte Arbeitsplätze.

### Gesamt-Beschäftigungseffekte

Die Gesamteffekte in Säule 1 belaufen sich nach Aggregation der Arbeitsplatzeffekte aus Gewerbeflächen, Verkehrsprojekten und betrieblichen Fördermaßnahmen auf 37.478. Davon sind ca. 40 % oder 15.040 neu geschaffene und 22.438 gesicherte Arbeitsplätze. Diese Angaben beziehen sich auf das Jahr 2016.

*Tabelle 21: Projektbezogen ermittelte Arbeitsplatzeffekte Säule 1 im Jahr 2016*

| | Arbeitsplatzeffekte | | |
|---|---|---|---|
| | **Summe** | **neue Arbeitsplätze** | **gesicherte Arbeitsplätze** |
| Gewerbegebiete | 30.932 | 13.920 | 17.012 |
| Verkehrsprojekte | 6.470 | 1.120 | 5.350 |
| Betriebliche Förderung | 76 | 0 | 76 |
| Altlasten | 0 | 0 | 0 |
| **Summe** | **37.478** | **15.040** | **22.438** |

*Quelle: Berechnungen der Gutachter Prognos, BAW und Zachcial*

**Neue und gesicherte Arbeitsplätze**

Über die Anteile gesicherter und neu geschaffener Arbeitsplätze gibt die Fallunterscheidung der Verkaufsstatistik Hinweise. Danach resultiert gut die Hälfte aller registrierten Arbeitsplatzeffekte aus dem Beschäftigtenstand bei Vertragsabschluss. 47 % der Arbeitsplatzeffekte sind in den Gewerbeflächenprojekten neu entstanden, je zur Hälfte in Neuansiedlungen und Neugründungen bzw. bei Erweiterungen. Betrachtet man die Arbeitsplätze, die in der Verkaufsstatistik im Falle von Neuansiedlungen als Ist-Arbeitsplätze bei Vertragsabschluss registriert sind aus Sicht Bremens ebenfalls als neue Arbeitsplätze, so sind 53 % der Arbeitsplätze neu geschaffen, 47 % verlagert. Überschlägig sind die Arbeitsplätze je zur Hälfte als Sicherung oder Neuschaffung anzusehen.

**ISP-finanzierte Arbeitsplätze**

Die ISP-Gewerbeflächenprojekte, deren Arbeitsplatzeffekte ermittelt wurden, sind nicht zu 100 % ISP-finanziert. Angaben des Senators für Wirtschaft und Häfen zufolge sind in die Finanzierung der im Sample enthaltenen Gewerbegebiete (ohne Carl-Schurz-Kaserne) 51,8 Mio. € bremische nicht ISP-Mittel vor allem aus dem WAP und zusätzlich bis zu 45 Mio. € nicht bremische Mittel aus GA-Förderung und EU-Ziel-2-Programmen geflossen. Bezogen auf das Gesamtvolumen des ausgesuchten Samples von ISP-Gewerbeflächen belief sich der Anteil der nicht-ISP-Mittel auf 18 %.[42]

42 Bei der Ermittlung der Wirkungen auf der Mikro-/Meso-Ebene sind die nicht-ISP-Mittel zunächst nicht in Abzug gebracht worden.

## 4.4 Wirkung Säule 2: Tourismusförderung und Stärkung zentraler Versorgungsfunktionen

Zur Ermittlung der ISP-Effekte wurde zunächst die Relation von privaten zu öffentlichen Investitionen ermittelt, um den quantitativen Indikator „private Investitionen“, der u.a. als „Input“ für das Makromodell BrECOmod dient, zu bestimmen. In einem weiteren Schritt wurden anhand der Innenstadt-Befragung empirisch gestützt qualitative Verbesserungen im Bereich Tourismus und Zentrale Versorgungsfunktionen erforscht. Die Ermittlung der Beschäftigungseffekte als weiterem wichtigen quantitativen Indikator konnte für die Fallstudien Messe und Glocke und für die Center durchgeführt werden. Für die Effekte der Innenstadtmaßnahmen ist eine genaue Bestimmung der Beschäftigungseffekte nicht möglich.

Ebenfalls problematisch ist die Bestimmung der Wirkungen der ISP-Maßnahmen auf die Innenstadt als Büro- und Dienstleistungsstandort. Der Büromarkt in Bremens Innenstadt steht in großer Konkurrenz zu den hochwertigen Angeboten im Bereich des Technologieparks und des Gewerbezentrum Airport. Auch in der Innenstadt sind in den letzten Jahren neue hochwertige Büroflächen geschaffen worden (Bsp. Banken-Passagen). Ferner befinden sich weitere neue Projekte in der Planungsphase (bspw. Bahnhofsvorplatz). Die Verlagerung in die innenstadtferneren Gebiete (bspw. Siemensverlagerung in den Technologiepark) zeigt aber auch die innerbremische Konkurrenz. Zumindest die qualitative Aussage, dass aufgrund der Zuwächse der Büroflächen das Potenzial auch für Neuansiedlungen zukünftig vorhanden ist, kann aufgrund der gesichteten Daten und Materialien (u.a. Büromarkt-Report Bremen) als begründet betrachtet werden.

### 4.4.1 Kennziffer Relation von privaten zu öffentlichen Investitionen

Analog zu Säule 1 wird für Säule 2 die Relation private/öffentliche Investitionen als Kennzahl für den Wirkungsgrad der ISP-Projekte abgeleitet. Zur Bestimmung von Investitionskennziffern wird dabei teilweise auf Datenquellen zurückgegriffen, die nicht mit den kapitaldienstbereinigten ISP-Eckwerten des Senators für Finanzen übereinstimmen.

Die Aufteilung der Projekte in Säule 2 ergibt sich aus der Neuordnung der ISP-Struktur nach Wirkungszusammenhängen (vgl. Tabelle 22).

*Tabelle 22: Funktionale Projektstruktur Säule 2*

| Projekttyp | Projektvolumen* in Mio. € (DM) | Anteil in % |
|---|---|---|
| Städtebauliche Attraktivierung | 200,7 (392,5) | 34,7 |
| Center (Einzelhandel, Tourismus)** | 205,3 (401,5) | 35,5 |
| Suprastruktur und Eventförderung | 172,2 (376,8) | 29,8 |
| Gesamt | 578,2 (1.130,8) | 100,0 |

** ISP-Eckwerte kapitaldienstbereinigt*
*** ohne Centerprojekt „Ocean Park" (191,8 Mio. € / 375,1 Mio. DM)*
*Quelle: Projektdokumentation, BAW 2002*

**Städtebauliche Attraktivierung**

Das Maßnahmenbündel zur städtebaulichen Attraktivierung, wie es sich aus der tabellarischen Darstellung der neu geordneten funktionalen ISP-Struktur ergibt, umfasst knapp 35% des Projektvolumens in Säule 2. Die Berechnung des Wirkungsgrades erfolgt auf Grundlage des Datenmaterials vom Senator für Wirtschaft und Häfen und wird auf drei Berechnungswegen durchgeführt (s. Tabelle 23).

**Nebenzentren**

Die Deputationsvorlage „Entwicklungschancen Bremer Nebenzentren, Sachstandsbericht zum Lademann-Bericht" vom 23.10.01 stellt öffentliche und private Investitionen in den Nebenzentren und im Mittelzentrum Vegesack ab 1995 zusammen.

Im Mittelzentrum Vegesack sowie in den Nebenzentren Neue Vahr, Kattenturm, Huchting, Gröpelingen und Walle wurden öffentliche Investitionen in Höhe von 80,3 Mio. € getätigt. Dem stehen 234,7 Mio. € getätigte und geplante private Investitionen gegenüber. Der Faktor private/öffentliche Investitionen beläuft sich damit auf 2,9.

In den Nebenzentren Blumenthal, Habenhausen und Osterholz (Weserpark) sind weitere 54,2 Mio. € private Investitionen aufgeführt, ohne dass zeitnah nennenswerte öffentliche Investitionsbeträge anfielen. Dies könnte auf einen höheren Wirkungsgrad hinweisen. Andererseits sind in den Nebenzentren Hemelingen, Ostertor/ Steintor, Neustadt und Findorff insgesamt 129,4 Mio. € öffentliche Investitionen aufgeführt, ohne dass bereits daraus resultierende private Investitionen benannt werden. In diesen Stadtteilen sind zum einen noch Reaktionen privater Investoren zu erwarten. So dürften in Hemelingen erst nach Abschluss des Tunnelbaus größere private Projekte zur Durchführung kommen. Im Übrigen besteht jedoch ein wesentlicher Effekt der öffentlichen Aufwertung der stadtteilbezoge-

nen Infrastruktur darin, dass Private angeregt und in die Lage versetzt werden, in die Bestandssicherung zu investieren. Dieses private Engagement führt nicht zu größeren Neuinvestitionen und wird daher nicht erfasst. Insgesamt kommt es dadurch zu verzögerten und im Umfang geringeren Investitionen und zu einem niedrigeren Wirkungsgrad. Der eingangs ermittelte Faktor von 2,9 erscheint daher insgesamt plausibel.

**Bremer Zentrum**

Der Senator für Wirtschaft und Häfen hat im Zeitraum 1990 bis 1998 private und öffentliche Investitionen im Bremer Zentrum nachgehalten. Aus 286,8 Mio. € öffentlichen Investitionen und 574,2 Mio. € privaten Investitionen ergibt sich ein Faktor von 2,0.

Eine Teilauswertung der nach 1995 erfolgten öffentlichen Investitionen (195,7 Mio. €) und der nach 1996 getätigten privaten Investitionen (212,6 Mio. €) zuzüglich der privaten Investitionsplanungen in Höhe von 337,3 Mio. € führt zu einem Faktor von 2,8. Darin sind weitere Investitionsplanungen im Büropark Überseemuseum (vormals Promotion Park) und Rembertikreisel in Höhe von 205 bis 358 Mio. € noch nicht enthalten. Interpretiert man den Faktor 2,8 als Maß für die erhöhte Wirksamkeit eines im ISP-Zeitraum realisierten neuen wirtschaftsnahen Investitionsmix, so bestätigt der Rechengang den Wirkungsgrad aus den Nebenzentren-Daten.

**Städtebauförderung**

Aus dem Bereich der Städtebauförderung stammt der dritte Bewertungsansatz. Das Deutsche Institut für Wirtschaftsforschung (DIW) hat in einer Expertise über die Anstoßwirkungen öffentlicher Mittel in der Städtebauförderung (Beiträge zur Strukturforschung Heft 164 – 1996) in Fallbeispielen von städtebaulichen Sanierungsgebieten – ausgehend von den gesamten öffentlichen Investitionen der Städte, Länder und des Bundes – das 2,0 bis 2,4-fache an privaten Investitionen in Wohngebäude und gewerbliche Bauten ermittelt.

Legt man den öffentlichen Mitteleinsatz in den beiden stadtbremischen Sanierungsgebieten in Hemelingen und Gröpelingen in Höhe von 102,3 Mio. € zugrunde, resultiert daraus ein privates Investitionsvolumen in Höhe von 205 bis 245 Mio. € . Wird in einer regionalbezogenen Sichtweise das induzierte private Investitionsvolumen in Relation zum Einsatz bremischer Mittel (Land und Stadt) in Höhe von 70 Mio. € gesetzt, so erhöht sich der Anstoß- und Bündelungseffekt (Mobilisierung außerbremischer Mittel) auf die Faktoren 2,9 bis 3,5.

Nach Abwägung der Teilergebnisse erscheint eine Investitionskennziffer von 2,8 für die Maßnahmen zur städtebaulichen Attraktivierung als plausibler Mittelwert.

*Tabelle 23: Alternative Berechnung der Investitionskennziffer Städtebauliche Attraktivierung*

| | **Öffentliche Investitionen** in Mio. € (Mio. DM) | **Private Investitionen** in Mio. € (Mio. DM) | |
|---|---|---|---|
| **Nebenzentren*** | 80,3 (157,6) | 234,7 (459,0) | 2,9 |
| **Bremer Zentrum**** | | | |
| 1990 bis 1998 | 286,8 (561,0) | 574,2 (1.123,0) | 2,0 |
| nach 1995 + Planung | 195,7 (382,7) | 549,9 (1.075,5) | 2,8 |
| **Städtebauförderung***** | 102,3 (200,0) | 205 -245 (400-480) | 2,0 - 2,4 |
| bez. auf bremische Mittel | 70,0 (137,0) | 205 -245 (400-480) | 2,9 - 3,5 |

**Senator für Wirtschaft und Häfen (Lademann-Bericht zu Nebenzentren), Deputationsvorlage Nr. 15/212 - S v. 23.10.2001*
***Senator für Wirtschaft und Häfen - 21 -*
****DIW, Beiträge zur Strukturforschung, Heft 164 - 1996*

**Center (Einzelhandel, Tourismus)**

Die zwei Center in Bremen Stadt (Space Park) und Bremen Nord (Haven Höövt) auf die mehr als 35 % der Säule 2-Mittel entfallen, weisen einen sehr unterschiedlichen Realisierungsstand auf und liefern nur zum Teil belastbare Daten (siehe Tabelle 24).

In Bremerhaven erfährt das Projekt Ocean Park z. Zt. eine konzeptionelle Überarbeitung. In diesem Zusammenhang wird daher lediglich nachrichtlich darauf hingewiesen, dass in der ursprünglichen Planungsphase bei einem erwarteten öffentlichen Investitionsvolumen von 191,7 Mio. € mit einem doppelt so hohen privaten Engagement (392,7 Mio. €) , also mit einem Faktor 2,0 gerechnet wurde. Da jedoch die momentanen Planungen noch keine endgültigen Rückschlüsse auf die zu erwartenden konkreten Projekte und damit auch nicht auf die Wirkungen zulassen, sind in Abstimmung mit dem Auftraggeber die für den Ocean Park vorgesehenen Investitionen aus der Evaluierung herausgenommen worden.

Der Space Park befindet sich im Bau. Bei einem Gesamtinvestitionsvolumen von 531,7 Mio. € entfallen 142,1 Mio. € oder 27 % auf die öffentliche Hand für die Bereitstellung der Infrastruktur und eine Beteiligung an der Space Park AG. 389,6 Mio. € werden privat aufgebracht[43] Der Faktor beträgt somit 2,7.

In dem Projektbündel zur Attraktivierung des Mittelzentrums Vegesack mit einem öffentlichen Investitionsvolumen von insgesamt 51,2 Mio. € entfallen etwa 23,9 Mio. € auf die Schaffung der infrastrukturellen Voraussetzungen für das Haven Höövt. Dem stehen ca. 76,7 Mio. € private Investitionen gegenüber, so dass der Wirkungsgrad bei 3,2 liegt. Mit den restlichen Mitteln des öffentlichen Mitteleinsatzes (27,3 Mio. €) soll das Mittelzentrum Vegesack aufgewertet werden. In diesem Bereich ist mit einer deutlich niedrigeren Anstoßwirkung zu rechnen, die entsprechend der DIW-Investitionsziffer für Städtebauprojekte mit 2,4 eingesetzt wird, so dass sich für das Gesamtprojekt „Haven Höövt/ Mittelzentrum Vegesack“ eine Investitionskennziffer von 2,8 € privaten Investitionen je € öffentlicher Investition ergibt.

Der mit dem Gesamtprojektvolumen gewichtete Durchschnitt der Investitionskennzahlen ergibt einen Faktor von 2,8 für die Gruppe der Centerprojekte.

*Tabelle 24: Investitionskennziffer der Center-Projekte (Einzelhandel, Tourismus - hier SWH-Projektdaten, nicht SfF-Daten)*

| | **Öffentliche Investitionen** in Mio. € (Mio. DM) | **Private Investitionen** in Mio. € (Mio. DM) | **Private zu öffentliche Investition** (Faktor) |
|---|---|---|---|
| Space Park* | 142,1 (277,9) | 389,6 (762,0) | 2,7 |
| Haven Höövt** | 23,9 (46,7) | 76,7 (150,0) | 3,2 |
| *zusätzlich MZ Vegesack* | *27,3 (53,4)* | *65,5 (128,1)* | *2,4* |
| **gesamt** | **193,3** | **531,8** | **2,8** |

**Prognos, ISP-Evaluierung im Land Bremen Schwerpunktprojekte, Space Park Bremen, Statusbericht*
***Senator für Wirtschaft und Häfen (Lademann-Bericht zu Nebenzentren), Deputationsvorlage Nr. 15/212 - S v. 23.10.2001*

[43] Quelle: Deputationsvorlage 15/237S vom 05.12.2001 „Sachstandsbericht zum Space Park“.

### Suprastruktur und Eventförderung

Jeder fünfte ISP-€ in Säule 2 entfällt auf die Suprastruktur und Eventförderung. In diesem Bereich sind induzierte private Investitionen wesentlich geringer und schwer zu messen.

So standen bspw. im Projekt Universum in der Planungsphase öffentliche Investitionen in Höhe von 18,4 Mio. € privaten Investitionen in Höhe von 16,4 Mio. € gegenüber. Der Faktor 0,9 hat sich im Zuge der Projektrealisierung eher noch verringert.

Um für eine Berechnung der Investitionskennzahl für Säule 2 insgesamt eine Datenlage zu schaffen, wird der Faktor für den Bereich Suprastruktur/Eventförderung mit 0,5 angesetzt.

### Investitionskennzahl für Säule 2

Zusammenfassend ergibt sich ein mit den Projektanteilen gewichteter durchschnittlicher Faktor induzierter privater Investitionen auf getätigte öffentliche Investitionen von 2,1 (siehe Tabelle 25)

*Tabelle 25: Investitionskennziffer für Säule 2*

| **Projekttyp** | **Investitionskennzahl (Faktor)** | **Projektvolumen Anteil in %** |
|---|---|---|
| Städtebauliche Attraktivierung | 2,8 | 35 |
| Center (Einzelhandel, Tourismus) | 2,8 | 35 |
| Suprastruktur und Eventförderung | 0,5 | 30 |
| **Gesamt (gewichteter Durchschnitt)** | **2,1** | **100** |

*Quelle: Eigene Berechnungen* *© Prognos 2002*

### Time lags

Der zeitliche Zusammenhang zwischen auslösenden öffentlichen und induzierten privaten Investitionen unterliegt sehr unterschiedlichen Einflüssen. Maßnahmen zur städtebaulichen Attraktivierung wirken schon in der Ankündigungs- und Planungsphase positiv auf das Investitionsklima. Andererseits kommt es in der Bauphase „unter Betrieb“ teilweise zu Behinderungen des Geschäftsverkehrs. Handelt es sich um die Bereitstellung von Grundstücken für Dienstleistungsnutzungen, so dürften ähnliche time lags wie im Falle durchschnittlich attraktiver Gewerbeflächen auftreten. Andererseits stellt die Aufwertung eines Standortimages einen kontinuierlichen und längere Zeiträume beanspruchenden Prozess dar.

Die Errichtung von Centerprojekten im Stil einer public private partnership bietet grundsätzlich die Gewähr eines unmittelbaren Ineinandergreifens der öffentlichen und privaten Investitionstätigkeit. Dies gilt uneingeschränkt für den Bereich gemeinsamer Investitionsfinanzierung und Trägerstrukturen aber auch für den Großteil der öffentlichen Infrastrukturleistung und die darauf aufbauende private Investition in die Suprastruktur. Der durch die langen Planungs- und Vorbereitungsprozesse entstehende Eindruck extrem großer time lags zwischen den öffentlichen und privaten Investitionen betrifft lediglich den verhältnismäßig geringen Anteil der Planungskosten.

Die Suprastruktur und Eventförderung wird wegen des insgesamt geringeren Anstoßeffekts in diesem Zusammenhang ausgespart.

Nach Abwägung der unterschiedlichen zeitlichen Wirkungsabläufe wird insbesondere gestützt auf die Centerprojekte ein mittlerer time lags von 2 bis 3 Jahren für das Maßnahmenbündel der Säule 2 angenommen.

**Anmerkungen**

Der gewählte Rechengang zur Bestimmung der Investitionskennziffer beinhaltet tendenziell eine Unterschätzung der ISP-Effekte, weil er sich auf eine additive Verknüpfung der Teilwirkungen beschränkt und daher nicht in der Lage ist, die Synergieeffekte abzubilden, die gerade durch das Zusammenwirken mehrerer attraktivitätssteigernder Programmkomponenten für eine nachhaltige Verbesserung des Standortimages und daraus resultierende Investitionsanreize entstehen.

Außerdem ist davon auszugehen, dass auch die eher kursorische Methode der Marktbeobachtung durch das Wirtschaftsressort zu einer Unterschätzung des privaten Investitionsvolumens führt, weil Informationen sich tendenziell auf größere Projekte und Anfangsinvestitionen beschränken. Allerdings dürfte es andererseits auch keine wirksame Kontrolle des tatsächlichen realisierten Investitionsvolumens geben.

Die Investitionskennziffer ist ein Indikator für die regionalökonomischen Effekte der ISP-Projekte. Er dient als wichtige Eingangsgröße für das ökonometrische Regionalmodell BrECOmod.

### 4.4.2 Bewertung der Maßnahmen zur Attraktivitätssteigerung der Bremer Innenstadt mit Hilfe der Innenstadt-Befragung

Die Prognos-Untersuchung „Bewertung der Maßnahmen zur Attraktivitätssteigerung der Bremer Innenstadt“ hat nicht die Mikroebene (in Form von einzelnen Projekt-Fallstudien) analysiert, sondern die Wirkungen auf der „Mesoebene“. Deshalb können die ISP Wirkungen („Output“) nicht einzelnen Projekten zugeordnet werden.

Eine Ableitung der Kennziffer von öffentlichem (ISP) Invest zu privatem Invest ist aus der Prognos-Primärerhebung nicht möglich. Dazu gibt es jedoch detailliertes Datenmaterial vom SWH. Ebenfalls ist eine exakte Bestimmung der Beschäftigungseffekte aufgrund der Vielschichtigkeit der Wirkungsbeziehungen und unterschiedlichen Einflussfaktoren nicht möglich. Der Einfluss der ISP-Investitionen ist im komplexen Wirkungsgefüge der Säule 2 nicht eindeutig in Zahlen messbar.

Insgesamt erscheint eine qualitative Bewertung der Wirkungen jedoch ebenso wichtig wie die quantitative Bewertung nach den Indikatoren „geschaffene/gesicherte AP“ und „induziertes privates Invest“.

**Indikatoren aus der ISP-Untersuchung „Bewertung der Maßnahmen zur Attraktivitätssteigerung der Bremer Innenstadt“**

Die Projektzuordnung ergibt sich aus dem in der Prognos-Studie „Bewertung der Maßnahmen zur Attraktivitätssteigerung der Bremer Innenstadt“ beschriebenen Wirkungsrahmen. Allerdings sind die nicht der Innenstadt zurechenbaren Projekte[44] der Säule 2 getrennt von den Ergebnissen der Studie zu betrachten sowie deren Wirkungen zusätzlich zu berücksichtigen. Zu diesen nicht in der Innenstadt angesiedelten Projekten gibt es mit Ausnahme des Space Parks keine Prognos-eigenen Evaluierungen, es wird deshalb auf Angaben des SWH zurückgegriffen werden.

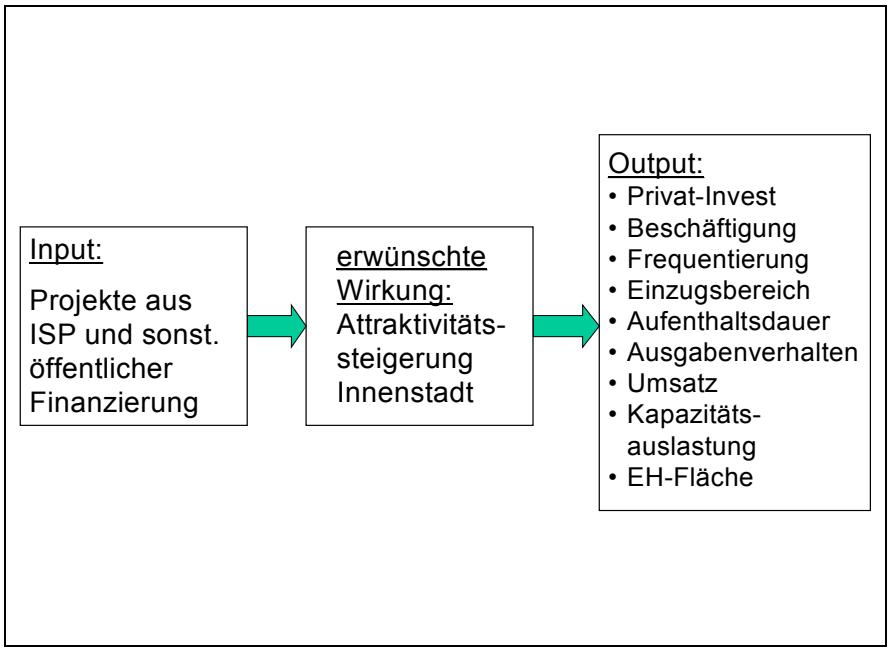
Insgesamt werden die Wirkungen der innenstadtrelevanten Projekte der (Gesamt-) Säule 2 erhoben. Die Wirkungskette wird wie folgt beschrieben (siehe Abbildung 9).

Auf Grundlage der von den innerstädtischen ISP-Maßnahmen erwarteten Wirkungen sind Hypothesen abgeleitet worden, die im Rahmen der Marktforschung auf ihr Eintreten überprüft wurden. Nachfolgend sind die wesentlichen Ergebnisse der Untersuchung aus dem Jahr 2000/2001 dargestellt.

---

[44] Dazu gehören alle Bremerhavener Projekte, die Schwerpunktprojekte (ausgenommen Messehallen) sowie ggf. Teile der Verkehrsprojekte und des Ökologiefonds.

*Abbildung 9: Wirkungskette Säule 2 „Innenstadtrelevante Projekte“*




*Quelle: Eigene Darstellung* *© Prognos 2002*

**Attraktivitätssteigerung und Imageverbesserung**

Die Entwicklungen der Bremer Innenstadt in letzten 5 Jahren werden von den meisten Befragten positiv eingeschätzt. Die überwiegende Mehrheit der befragten Betriebe aus Einzelhandel, Gastronomie und Hotelgewerbe sowie ein großer Teil der Besucher (Bremer Bevölkerung und Umlandbevölkerung) nimmt eine Verbesserung bezüglich der Attraktivität der Bremer Innenstadt in den letzten Jahren wahr. So geben 50.400 Personen an, dass sie die Bremer Innenstadt häufiger als vor 2 – 3 Jahren aufsuchen (entspricht einer Steigerung von 6,2 %). Demgegenüber gaben aber etwa genauso viele Befragte an, dass sie eher seltener die Bremer Innenstadt besucht haben. Weitere Auskunft über die Besucherhäufigkeit in der Bremer Innenstadt gibt die Kemper’s Frequenzanalyse. Verglichen mit 80 Städten steht die Innenstadt Bremens darin recht günstig da. Die indexierte Passantenfrequenz in der Bremer Innenstadt hat sich im Zeitraum von 1995 bis 1999 von einer zum Bundesdurchschnitt unterdurchschnittlichen (86,9) zu einer überdurchschnittlichen Passantenfrequenz (147,7) entwickelt (vgl. weiter unten den Abschnitt: Ergebnisse von Untersuchungen Dritter).

Hinsichtlich des Images der Bremer Innenstadt kann ebenfalls eine Verbesserung festgestellt werden. Mit Ausnahme der Gastronomie, die zwar eine positive Tendenz verbucht, nehmen fast alle befragten Betriebe auch eine deutliche Verbesserung des Images der Bremer Innenstadt wahr.

### Erhöhung der Frequentierung und Anstieg der Besucherzahl

Einzelhandel sowie Hotelgewerbe stellen fast einheitlich eine Erhöhung der Frequentierung der Bremer Innenstadt durch Besucher fest. Diese Feststellung wird auch durch Kempers Frequenzanalyse bestätigt (s.u.). Das Gastronomiegewerbe nimmt eine positive Tendenz wahr, verzeichnet aber vergleichsweise häufiger eine Stagnation sowie Rückgänge in der Besucherzahl.

Als Ursachen für häufigere Besuche der Bremer Innenstadt durch die Bremer Bevölkerung und Umlandbevölkerung in den letzten Jahren werden die verbesserte Attraktivität, Einkaufsmöglichkeiten sowie kulturelle Angebote angegeben.

Als Gründe für seltenere Innenstadtbesuche wurden Parkplatz- und Verkehrssituation sowie die Begründung, an anderen Standorten alles zu erhalten, genannt.

### Vergrößerung des Einzugsbereiches

Der Einzelhandel nimmt fast einstimmig eine Vergrößerung des Einzugsbereiches der Bremer Innenstadt in den letzten Jahren wahr. Diese ist in erster Linie an den Wochenenden (Freitags und Samstags) zu verbuchen und kann mit einem Anstieg des Anteils auswärtiger Besucher von 41 % in 1996 auf 50 % im Jahr 2000 beziffert werden. Gastronomie und Hotellerie verzeichnen diesbezüglich eine leicht positive Entwicklung.

### Längere Aufenthaltsdauer

Die Bremer Bevölkerung und Bremer Umlandbevölkerung hielt sich im Jahr 2000 tendenziell länger in der Bremer Innenstadt auf als früher. Für den Einkauf verweilen 21 % und für Restaurant- und Gastronomiebesuche 23 % der Gäste länger in der Innenstadt als 2 – 3 Jahre zuvor. Auch 22 % der Tages- und Übernachtungsgäste bleiben heute eher länger in der Bremer Innenstadt als früher.

Die positive Veränderung zu einer längeren Aufenthaltsdauer in der Bremer Innenstadt kann für alle Zielgruppen und für die untersuchten Motive nachgewiesen werden.

### Erhöhtes Ausgabenverhalten der Besucher

Das Ausgabenverhalten der Besucher der Bremer Innenstadt lässt eine Erhöhung der Ausgaben für Einkäufe in den letzten Jahren erkennen. Ähnlich verhält es sich mit dem Ausgabenverhalten für gastronomische Angebote, die eine steigende Tendenz aufzeigen. 41 % der Innenstadtbesucher gaben an, dass sie mehr Geld für Einkauf, 50 %, dass sie mehr für Gastronomie ausgeben. Bei den Tagesgästen und Übernachtungstouristen kann ebenfalls festge-

stellt werden, dass diese im Vergleich zu früher höhere Ausgaben in der Innenstadt tätigen (ca. 21 % beim Einkauf).

Die Dynamik beim Ausgabenverhalten der Bremer Bevölkerung und Bremer Umlandbevölkerung ist ein positives Indiz dafür, dass die Bremer Innenstadt in den letzten Jahren Potenzial aktiviert bzw. wiedergewonnen hat. Besonders die Tatsache, dass mehr Geld ausgegeben wird, also nicht nur eine räumliche/lokale Verteilung der Kaufkraft stattfindet, deutet darauf hin, dass zusätzliche Kaufkraft in die Bremer Innenstadt fließt.

**Umsatzsteigerung**

Der innerstädtische Einzelhandel verzeichnet seit 1995 einen Umsatzzuwachs von knapp 10 %, was einem Plus von insgesamt fast 77 Mio. € entspricht. Damit entwickelte sich der Einzelhandel der Bremer Innenstadt im Gegensatz zu den rückläufigen Entwicklungen im bundesdeutschen als auch Bremischen Vergleich (übrige Stadt Bremen ohne Innenstadt) überdurchschnittlich gut.

Die Aussagen bezüglich der Umsatzentwicklung in der innerstädtischen Gastronomie sind tendenziell positiv, wenn gleich nicht ganz einheitlich. Die Betriebe der Bremer Innenstadt stellen gleichermaßen Umsatzsteigerungen wie -rückgänge fest, wobei die Zuwächse stärker ausfallen. Trotz dieser Tatsache, die nicht zuletzt auf eine verstärkte Konkurrenz im innerstädtischen Gastgewerbe zurückzuführen ist, kann das Umsatzplus auf 5 - 10 % geschätzt werden, so dass der innerstädtische Umsatzgewinn zwischen 4,3 Mio. € und 8,7 Mio. € anzusiedeln ist.

Die innerstädtischen Hotelbetriebe äußern sich überwiegend positiv zur Umsatzentwicklung in den letzten Jahren. Ausgehend von einer durchschnittlichen Umsatzsteigerung von 5 % im Bremer Hotelgewerbe zwischen 1995 und 2000 und rund 40 % Anteil der Bremer Innenstadt am gesamten Bremischen Umsatz, lässt sich der Umsatzzuwachs für die in der Innenstadt angesiedelten Hotels auf 1,4 Mio. € schätzen.

Die zukünftige Entwicklung wird von den befragten Betrieben für die nächsten Jahre positiv eingeschätzt. Fast alle rechnen mit Umsatzzuwächsen, die im Durchschnitt für die Gastronomie mit +30 %, für das Hotelgewerbe mit +11 % beziffert werden.

**Relative Verbesserung der Beschäftigungssituation**

Der innerstädtische Einzelhandel verzeichnet zwischen 1995 und 2000 einen Beschäftigungsabbau von 125 – 250 Personen. Damit liegt er im Vergleich zur allgemein negativen Beschäftigungsentwicklung des Einzelhandels in Bremen etwas besser.

Die in der Bremer Innenstadt angesiedelten Gastronomiebetriebe stellen in den letzten Jahren tendenziell eine positive Entwicklung der Beschäftigung fest. Die Bremer Innenstadt hebt sich bezüglich der Beschäftigtensituation positiv von der eher rückläufigen Entwicklung im übrigen Bremen ab.

Die innerstädtischen Hotelbetriebe verzeichnen in den letzten Jahren einen Beschäftigungszuwachs von ca. 35 Personen.

Insgesamt kann zum Zeitpunkt der Evaluierung das Unterziel der Schaffung von Beschäftigung in der Bremer Innenstadt - mit Ausnahme des Einzelhandels - als erreicht bezeichnet werden, wenngleich vor dem Hintergrund der allgemeinen Marktentwicklung nicht in den erwarteten Zielgrößen. Quantitativ nicht nachweisbar, aber vor dem Hintergrund der Untersuchungsergebnisse dennoch realistisch ist die These, dass der Beschäftigungsabbau im Einzelhandel der Bremer Innenstadt ohne ISP-Maßnahmen rascher und umfangreicher stattgefunden hätte.

In Zukunft werden sich die dargelegten Trends tendenziell fortführen: Der Einzelhandel rechnet weiterhin mit Stellenabbau, im Gastgewerbe werden bis 2005 in der Bremer Innenstadt eher Stellen geschaffen werden.

**Verbesserung der Kapazitätsauslastung**

Die Bremischen Gastronomie- und Hotelbetriebe verzeichnen in den letzten Jahren eine Verbesserung der Kapazitätsauslastung. Die Gastronomie nimmt größtenteils eine steigende Auslastung wahr, allerdings verbuchen auch rd. 20% der Betriebe eine rückläufige Auslastung. Bei den Hotelbetrieben ist eine fast einstimmige Verbesserung der Zimmer- und Bettenauslastung zu erkennen. Im Land Bremen steigt die durchschnittliche Auslastung von 37 % auf 42 %, die Bremer Innenstadt verzeichnete einen Zuwachs von 16 %.

**Erhöhung der Investitionstätigkeit**

Fast alle Betriebe haben in den letzten Jahren in unterschiedlichen Größenordnungen Investitionen in ihrem Betrieb vorgenommen. In Einzelfällen sind diese als direkte Reaktion auf Innenstadtmaßnahmen des ISP zurückzuführen. Insbesondere zählt bei der Bewertung aber die Tatsache, dass eine bessere „Investitionsstimmung“ in der Bremer Innenstadt erzeugt wurde, die sich positiv auf Investitionsvorhaben auswirkt. Zudem werden durch den allgemein höheren Konkurrenzdruck in der Innenstadt Investitionen in den Betrieben erzeugt.

Die zukünftige Investitionsbereitschaft kann als positiv erachtet werden. Fast alle befragten Betriebe planen Investitionen in den Be-

trieb, v.a. Modernisierung, Serviceverbesserungen und Marketing (einschl. Veranstaltungen).

**Ausweitung der Einzelhandelsfläche**

Der Zuwachs der Einzelhandelsfläche in der Bremer Innenstadt liegt bei 10.000 qm, was einer Steigerung von 6 % entspricht. Der durchschnittliche jährliche Verkaufsflächenanstieg in Deutschland wird auf 1 - 2 % geschätzt. Seit 1995 ist in Deutschland ein Trend zu innerstädtischen Shopping-Centern festzustellen.[45] Insgesamt liegt die Entwicklung der Bremer Innenstadt also im bundesdeutschen Trend. Dieser Ansicht sind auch die innerbremischen Einzelhandelsbetriebe, die jedoch in Bremen eine höhere Dynamik feststellen als in anderen Großstädten.

**Erhöhung der Konkurrenzfähigkeit der Bremer Innenstadt**

Der Bremer Einzelhandel sowie das Hotelgewerbe bestätigen eine z.T. deutliche Verbesserung der Konkurrenzfähigkeit der Bremer Innenstadt gegenüber anderen Standorten und Städten. Die Gastronomie ist mehrheitlich dieser Ansicht, ein gewisser Teil verbucht aber auch keine Veränderungen.

**Erhöhung der Zentralität und Zentralitätskennziffer**

Wesentliches Ziel der ISP-Maßnahmen ist die Verbesserung und Stärkung der oberzentralen Funktionen der Bremer Innenstadt.

Die überwiegende Zahl der Betriebe aus Einzelhandel und Gastronomie sieht seit 1995 eine Erhöhung der Zentralität der Bremer Innenstadt .

Insgesamt haben für die Bremer Bevölkerung und Umlandbevölkerung neben der Funktion Einkaufen auch die gastronomischen sowie kulturellen Angebote eine hohe Bedeutung. Auffallend ist die Bedeutung der kulturellen Angebote: 41 % der erfassten Bremer Bevölkerung und Umlandbevölkerung nutzen keine anderen Angebote als diejenigen in der Bremer Innenstadt.

Die in den Einzelhandelsleitlinien für die Stadt Bremen[46] angestrebte Zentralitätszielzahl beläuft sich für das Jahr 2002 auf 124. Der Stand von 1999 liegt bei 118,7. Die allgemein positive Entwicklung bezüglich Ausgaben oder Einzugsbereich dürfte sich gegenwärtig noch nicht in vollem Umfang auf die Zentralitätskennziffer auswirken. Berücksichtigt man die Tatsache, dass die überwiegende

45 Hauptverband des Deutschen Einzelhandels

46 Vgl. Bürgerschaftsdrucksache 12/318 S vom 23.05.1989.

Mehrheit der ISP-Innenstadt-Maßnahmen bis 1999 noch nicht abgeschlossen wurden, so ist der Zeitraum, in dem sich die Wirkungen des ISP auf die Zentralitätskennziffer messbar entfalten können, noch zu kurz.

**Positive Auswirkungen auf den (Städte)Tourismus**

Die für 2002 formulierte Zielgröße an Übernachtungsbesuchern von rund 1,1 Mio. Personen ist aufgrund der hohen Steigerungsrate bereits im Jahr 2000 überschritten. Da die Steigerungsrate im Jahr 2000 überdurchschnittlich hoch ist, ist eine Stabilisierung zwischen den erwarteten und im Jahr 2000 erreichten Übernachtungszahlen als realistisch zu bewerten.

**Ergebnisse von Untersuchungen Dritter**

Die positive Entwicklung in der Stadt Bremen im Vergleich zu anderen deutschen Städten zeigt sich auch in Untersuchungen Dritter. So weist Kempers' Frequenzanalyse 2000/2001 für Bremen im Vergleich zu 80 Städten deutliche Verbesserungen im Ranking gegenüber 1995 aus (hoher Rang = schlechte Position):

- eindeutige Verbesserung um 18 Ränge bei der normierten Passantenfrequenz (1999: 147,7 = Rang 9; 1995: Rang 27)
- eindeutige Erhöhung der Kaufkraft: Kemper's Kaufkraftpotenzial 1999: 144,5; Rang 12 (1995: Rang 27!)
- Verbesserung der Erträge allerdings von niedrigem Niveau: Kemper's Ertragsindex 1999: 105,8; Rang 40 (1995: Rang 62!)

### 4.4.3 Projektbezogene Ermittlung der Beschäftigungseffekte in den Schwerpunktprojekten

**Space Park**

Im Space Park werden laut ELC 1.949 direkte Arbeitsplätze geschaffen, davon 312 im Space Center, der Unterhaltungskomponente des Parks. Die indirekten Beschäftigungseffekte belaufen sich auf 509 Vollzeitarbeitsplätze, so dass insgesamt 2.458 (direkte und indirekte) Arbeitsplätze durch den Space Park neu in Bremen geschaffen werden.

Zur Ermittlung der indirekten Beschäftigungseffekte werden die Angaben aus der WFA-Vorlage (BAW-Berechnung) als Basis genutzt. Zunächst wird von den dort angegebenen 3.360 AP der zugrunde gelegte Regionalmultiplikator von 1,3 abgezogen. Von den resultierenden 2.585 AP werden die direkt im Space Park Beschäftigten (1.949) subtrahiert, so dass die indirekten Beschäftigungseffekte

des Space Park nach der BAW-Berechnung in der WFA-Vorlage 636 AP beträgt. Diese Berechnung gründet jedoch z.T. auf der Realisierung eines ganzen Maßnahmenbündels, also mehrerer Teilprojekte (u.a. Schlachte, Universum, Museumsmeile, Expo, Musical, Rhodarium, Ocean Park) und den damit verbundenen Synergieeffekten. Da ein Teil der Projekte im Maßnahmenbündel jedoch nicht oder nur in begrenztem Maße realisiert wurde/wird, wird aufgrund der geringeren synergetischen Wirkungen ein Abschlag von 20 % vorgenommen, so dass sich die indirekten Beschäftigungseffekte für das Space Center auf 509 Vollzeitäquivalente belaufen.

*Tabelle 26: Beschäftigungseffekte des Space Parks*

| **Direkte Beschäftigungseffekte** | | **Ableitung Indirekte Beschäftigungseffekte** | |
|---|---|---|---|
| Space Center | 312 | Vorlage WFA 12.11.1998 | 3.360 |
| Star Trek Attraction | 100 | abzgl. Multiplikator ( / 1,3) | -775 |
| Hotel | 46 | Beschäftigungseffekte Space Park | 2.585 |
| Kino | 73 | abzgl. direkte AP - siehe links | -1.949 |
| Freizeiteinrichtungen | 53 | indirekte Beschäftigungseffekte | 636 |
| Gastronomie | 178 | abzgl. 20% geringere Synergien | -127 |
| | | **indirekte Beschäftigungseffekte** | **509** |
| EKZ | 1.187 | **SUMME SPACE PARK GESAMT:** | |
| **Space Park gesamt direkt** | **1.949** | **2.458 neu geschaffene Arbeitplätze** | |

*Quelle: WFA-Vorlage vom 12.11.1998 „Vorblatt für die Vorlagen zu Space Park und Ocean Park“ (Indirekte Beschäftigungseffekte) und Status-Bericht Space Park, Prognos 2001 (hier teilweise neuere Daten als im Statusbericht).*

### Haven Höövt

Für das Projekt Haven Höövt, zur Stärkung des Mittelzentrums „Bremen-Nord“ in Vegesack, kann mit einem Beschäftigungseffekt von ca. 300 Arbeitsplätzen (Vollzeitäquivalente) bei einer Verkaufsfläche von etwa 11.000 qm gerechnet werden[47]. Diese sind analog zu den Beschäftigungseffekten des Space Parks als neu geschaffene Arbeitsplätze anzusehen. Hinzu kommen rund 100 gesicherte Arbeitsplätze durch die Maßnahmen für Sicherung und Ausbau der mittelzentralen Funktionen Vegesacks.

[47] Quelle: Vorlage Nr. 14/092-S für die Sitzung der Deputation für Wirtschaft am 4. Februar 1998.

### Universum

Die Edutainment-Einrichtung Universum generiert Beschäftigungseffekte in Höhe von 52 Arbeitsplätzen (Vollzeitäquivalente).[48] Da das Universum ebenfalls eine neu geschaffene Einrichtung ohne Vorgänger ist, sind alle Arbeitsplätze als geschaffen anzusehen.

### Messe Bremen

Durch den Ausbau der Veranstaltungs- und Messekapazitäten auf dem Gelände der Bürgerweide ergeben sich nach Berechnungen der Prognos direkte Beschäftigungseffekte in Höhe von 604 Arbeitsplätzen[49]. Nach Angaben der Geschäftsführung hat sich in den letzten Jahren seit dem Ausbau das direkt bei der Messe Bremen angestellte Personal auf heute 20 verdreifacht. Setzt man diese Verdreifachung auf die direkten Beschäftigungseffekte an, sind demnach etwa 403 Arbeitsplätze als geschaffen und etwa 201 Arbeitsplätze als gesichert zu betrachten.

### Veranstaltungszentrum Glocke

Nach Umbau und Sanierung des Bremer Konzert- und Veranstaltungshauses Glocke (kein Schwerpunktprojekt) ergeben sich direkte Beschäftigungseffekte von 59 Arbeitsplätzen (davon 22 Arbeitsplätze direkt in der Glocke)[50]. Vor dem Umbau fanden in der Glocke ca. 200 Veranstaltungen im Jahr statt. Nach dem Umbau konnte dieser Wert auf etwa 300 Veranstaltungen gesteigert werden. Wendet man diese Steigerung als Verhältnis zur Differenzierung der Beschäftigungseffekte in geschaffen und gesichert an, ergeben sich 24 geschaffene und 35 gesicherte Arbeitsplätze.

### Weserpromenade Schlachte

Für die Beschäftigungseffekte wurde auf Grundlage von Angaben der BTZ (Statistik zu Festangestellten und Aushilfskräften) mit Hilfe von BAW-Panel-Daten die Beschäftigungseffekte in Vollzeitäquivalente umgerechnet. In den Betrieben an der Schlachte arbeiten demnach 226 Beschäftigte. Dabei handelt es sich um neu geschaffene Arbeitsplätze.

---

48 Quelle: Angaben der Universum Management Gesellschaft mbH 2001.

49 Quelle: Fallstudie Messe; werden die indirekten Beschäftigungseffekte hinzugerechnet, ergeben sich insgesamt 780 Arbeitsplätze für die Messe

50 Quelle: Fallstudie Glocke; werden die indirekten Beschäftigungseffekte hinzugerechnet, ergeben sich insgesamt 70 Arbeitsplätze für die Glocke

### Projektbezogen ermittelte Beschäftigungseffekte in Säule 2

Eine exakte Quantifizierung der Beschäftigungseffekte in Säule 2 ist schwierig, da Wirkungen wie Image, Flair und Anziehung kaum anhand harter Fakten fassbar und somit noch schwieriger voraussehbar sind. Da die Beschäftigungseffekte letztlich von den Besucherzahlen abhängen, ist es daher notwendig im Rahmen von ex ante Betrachtungen das Besucheraufkommen vorauszuschätzen und dann auf Beschäftigungseffekte zu schließen. Ähnliches gilt für ex post Betrachtungen gerade fertig gestellter Projekte. Hier stellt sich oft die Problematik, dass die Besucherzahlen während der „Eröffnungsphase“ aufgrund der Neugierde auf neue Attraktionen sehr stark ansteigen, um dann aber in einer „Gewöhnungsphase“ abzuflachen und sich auf niedrigerem Niveau zu stabilisieren, da sich das Publikum u.U. nicht mehr so stark angezogen fühlt.

Aus der Untersuchung der Maßnahmen zur Attraktivierung der Innenstadt (Marktforschung Innenstadt) können nur teilweise Quantifizierungen vorgenommen werden. Im Saldo gleichen die in Gastronomie und Hotelgewerbe geschaffenen Arbeitsplätze die Beschäftigungsverluste im Einzelhandel nicht aus, so dass keine Neuschaffung von Arbeitsplätzen zu verzeichnen ist. Die genannten positiven qualitativen Veränderungen in der Bremer Innenstadt sind aber Indizien dafür, dass ohne die ISP-finanzierten Maßnahmen der Beschäftigungsabbau im Bremer Einzelhandel umfassender und rascher stattgefunden hätte. Somit trägt das ISP zur Arbeitsplatzsicherung bei. Die Sicherungseffekte sind auf Grundlage der erhobenen Daten nicht quantifizierbar.

Die Schwerpunktprojekte (inklusive Glocke) generieren Beschäftigungseffekte von 3.799 Arbeitsplätzen (Vollzeitäquivalente), davon sind 3.463 neu geschaffene und 336 gesicherte Arbeitsplätze.

*Tabelle 27: Projektbezogen ermittelte Beschäftigungseffekte der Projekte in Säule 2 (sofern quantifizierbar)*

| | Geschaffene Arbeitsplätze | Gesicherte Arbeitsplätze |
|---|---|---|
| Space Park (1) | 2.458 | - |
| Haven Höövt (2) | 300 | 100 |
| Universum (3) | 52 | - |
| Messe (4) | 403 | 201 |
| Weserpromenade Schlachte (5) | 226 | - |
| Glocke (6) | 24 | 35 |
| **Summe** | **3.463** | **336** |

*Quellen:*
*(1) WFA-Vorlage vom 12.11.1998 „Vorblatt für die Vorlagen zu, Space Park und Ocean Park".*
*(2) Vorlage Nr 14/092-S für die Sitzung der Deputation für Wirtschaft am 04.12.1998 (zzgl. 100 gesicherter AP im MZ Vegesack)*
*(3) BAW nach Angaben der Universum Management Gesellschaft mbH 2001*
*(4) Prognos-Fallstudie Messe*
*(5) auf Grundlage von Angaben der BTZ mit Hilfe von BAW-Panel-Daten in umgerechnete Vollzeitäquivalente*
*(6) Prognos-Fallstudie Glocke*

# 4.5 Wirkung Säule 3: Forschung und Entwicklung sowie Verbundprojekte Wissenschaft/ Wirtschaft

### 4.5.1 Anwendungs- und transferorientierte Zentren

**Hochrechung auf Basis der FuE-Fallstudien**

Die Hochrechnung der Wirkungen und damit eine Ermittlung von Wirkungskoeffizienten (ISP/AP und Drittmittel/ISP) wird zunächst auf Basis der evaluierten sechs Fallstudien (TZI, MCB, MATEC, MeVis GmbH, FoLo und Eco-Centrum) für die anwendungs- und transferorientierten Zentren durchgeführt.

Die FuE-Fallstudien werden insofern als repräsentativ angesehen, da sowohl sehr erfolgreiche als auch weniger erfolgreiche Einrichtungen im Fallstudien-Sample vertreten sind. Gemessen am Erfolg in Bezug auf Drittmitteleinwerbung (großer-mittlerer-geringer Erfolg) sind die evaluierten Einrichtungen entsprechend den nicht evaluierten ausgewählt, so dass die Verteilung der evaluierten mit den übrigen, nicht evaluierten ISP-FuE-Einrichtungen übereinstimmt. Es wird davon ausgegangen, dass die Unterschiede sich sowohl im Sample als auch in der Grundgesamtheit ausgleichen.

Schon bei der grundsätzlichen Entscheidung, ob ein Projekt oder eine Einrichtung ISP-Förderungen erhält, wurden von SBW lediglich jene ausgewählt, die „ex ante“ am erfolgversprechendsten waren und den ISP-Kriterien entsprachen.

Für die Ermittlung der Effekte werden zunächst die für das Jahr 2000 in den Fallstudien ermittelten Wirkungen zugrunde gelegt. Dabei wurde ein durchschnittlicher Koeffizient von 2,73 € eingeworbener Drittmittel je investiertem ISP-€ ermittelt (s. Tabelle 28).

Aus folgenden Gründen wird ein insgesamt höherer Wirkungsgrad eingesetzt:

a) Die Berechnung der durchschnittlichen Effekte wurde ungeachtet der Unterschiede im Entwicklungsstand (bereits vollzogene Förderdauer) der einzelnen in den Fallstudien evaluierten Einrichtungen durchgeführt. Teilweise existierten die untersuchten Institutionen zum Zeitpunkt der Evaluierung lediglich drei oder vier Jahre (Bsp. FoLo), so dass hier aufgrund des verzögerten Einsetzens der Wirkungen (Gründungsphase und Wirkungsfristen) die ermittelten Effekte noch relativ gering sind.

*Tabelle 28: Entwicklung der Drittmitteleinwerbung im Verhältnis zu den ISP-Mitteln in den FuE-Fallstudien - IST-Daten als Berechnungsgrundlage*

| Angaben in € (1.000) | **1995** | **1996** | **1997** | **1998** | **1999** | **2000** |
|---|---|---|---|---|---|---|
| **Drittmittel** | 3.001 | 3.969 | 4.945 | 5.948 | 6.602 | 9.996 |
| **ISP-Investitionen** | 763 | 2.593 | 3.405 | 4.007 | 3.923 | 3.657 |
| **Drittmittel/ISP** | 3,93 | 1,53 | 1,45 | 1,48 | 1,68 | 2,73 |

*Quelle: Prognos-Erhebungen im Rahmen der FuE-Fallstudien*

b) Bei der Evaluierung der Fallstudien wurden Informationen über die zum Evaluierungszeitpunkt bereits für Folgejahre eingeworbenen Drittmittel abgefragt. Dabei hat sich herausgestellt, dass für die Folgejahre eine steigende Drittmittelquote realistisch erscheint, da schon hohe Drittmittelsummen gesichert bzw. zugesagt waren.

b) der *time-lag* der Wirkungen wird im anwendungsorientierten Wissenschaftsbereich mit 7 bis 10 Jahren angegeben, d.h. die Wirkungen entfalten sich erst nach dieser Frist vollständig;

c) nach ca. 7-10 Jahren dürfte eine Reife- und Stabilisierungsphase eintreten, in denen unter der Voraussetzung konstanter Rahmenbedingungen ("Köpfe", allg. wirtschaftliche Entwicklung etc.) die Koeffizienten auf stabilem Niveau bleiben;

d) limitierend für einen Wirkungskoeffizienten „eingeworbene Drittmittel je ISP-€“ ist, dass öffentliche FuE-Einrichtungen eine gewisse Grundfinanzierung benötigen. Die mindestens benötigte Grundfinanzierung liegt bei etwa 20 % bis 40 % für sehr erfolgreiche und wirtschaftsnahe FuE-Einrichtungen. Diese Voraussetzungen sind hier gegeben.

Auf Grundlage der vorgenannten begründeten Annahmen wird ein **Wirkungskoeffizient für eingeworbene Drittmittel von 3,5 € je ISP-€** zugrunde gelegt.

Aus dem Wirkungskoeffizienten für die anwendungs- und transferorientierten Zentren von **3,5 € Drittmittel je € ISP** errechnet sich somit bei insgesamt107 Mio. € investierten ISP-Mitteln eine **Drittmittelsumme von 375 Mio. €** für einen Zeitraum von 10 Jahren.

### 4.5.2 ISP-relevante Ergebnisse aus der FuE-Kooperationsbefragung

Aus der im Auftrag des SBW durchgeführten Befragung zum Kooperationsverhalten bremischer FuE-Einrichtungen können zahlreiche repräsentative Ergebnisse herangezogen werden, um die ISP-Wirkungen für die anwendungs- und transferorientierten FuE-Einrichtungen zu bewerten. Im Einzelfall können diese Ergebnisse darüber hinaus zur Überprüfung der durchgeführten Hochrechnungen (der Fallstudienergebnisse) dienen (siehe Tabelle 29).

*Tabelle 29: ISP-relevante Ergebnisse aus der FuE-Kooperationsbefragung als Grundlage zur Hochrechung der Gesamtwirkungen für anwendungs- und transferorientierte Zentren*[51]

| | Gesamt | davon in Bremen |
|---|---|---|
| Summe der direkt Beschäftigten in allen ISP-Institutionen | **1.008** | **1.008** |
| Summe aller von ISP-Einheiten eingeworbenen Drittmittel | **38,9 Mio. €** | **38,9 Mio. €** |
| Summe der direkt durch die Kooperationsbeziehung mit ISP-Institutionen induzierten Beschäftigten in den Unternehmen | **210** | **78** |
| Summe der direkt durch die Kooperationsbeziehung mit ISP-Institutionen induzierten privaten Investitionen in den Unternehmen | **51,5 Mio. €** | **19,0 Mio. €** |
| Anzahl Spin-Offs 1997-2001 | **29** | **29** |
| Gesamtzahl geschaffene Arbeitsplätze in Spin-Offs (97-01) | **79** | **79** |

*Quelle: Effekte aus Kooperationen bremischer FuE-Institutionen (Instituts- und Unternehmensbefragung), Prognos AG, Bremen 2001*

### 4.5.3 Sicherung von Grundstrukturen

Die Wirkungen der ISP-Mittel, die in der Säule 3 in die Sicherung der HGP-Grundstrukturen geflossen sind, werden analog zu den ISP-geförderten Einheiten in der FuE-Kooperationsbefragung anhand der Ergebnisse der nicht-ISP-Einrichtungen ermittelt. Dabei werden allerdings die entsprechend geringeren Werte aus der FuE-Kooperationsbefragung („nicht-ISP-geförderte Einrichtungen“) eingesetzt. In der Untersuchung der FuE-Kooperationen wurde getrennt befragt und ausgewertet nach „ISP geförderten“ und „nicht ISP geförderten“ FuE-Einrichtungen (Näheres s. Anlage „FuE-Kooperationsbefragung“).

[51] Sofern nicht anders angegeben: Angaben für 2000.

Auf diese Weise würden aus der FuE-Kooperationsbefragung folgende wichtige Indikatoren/Ergebnisse für die im Rahmen der HGP-Sicherung und Qualifikationen investierten ISP-Mittel ermittelt werden (Tabelle 30).[52]

*Tabelle 30: ISP-relevante Ergebnisse aus der FuE-Kooperationsbefragung als Grundlage zur Hochrechung der Gesamtwirkungen für „HGP-Sicherung“ und „Qualifikationen“[53]*

| | **Gesamt** | **davon in Bremen** |
|---|---|---|
| Summe direkt Beschäftigte in den HGP-Einrichtungen | **559** | **559** |
| Summe aller von HGP-Einrichtungen eingeworbenen Drittmittel | **21,4 Mio. €** | **21,4 Mio. €** |
| Summe direkt durch die Kooperations*beziehung* mit HGP-Einrichtungen (inkl. Qualifikationen) induzierten Beschäftigten in Unternehmen (in Klammern: HB-Anteil) | **233** | **86** |
| Summe direkt durch die Kooperationsbeziehung mit HGP-Einr. induzierten privaten Investitionen in Unternehmen (in Klammern: HB-Anteil) | **31,4 Mio. €** | **11,6 Mio. €** |
| Anzahl Spin-Offs 1997-2001 (bez. auf HGP-Einrichtungen) | **12** | **12** |
| Gesamtzahl der geschaffenen Arbeitsplätze in Spin-Offs (97-01) | **24** | **24** |

*Quelle: Effekte aus Kooperationen bremischer FuE-Institutionen (Instituts- und Unternehmensbefragung), Prognos AG, Bremen 2001*

### 4.5.4 Weitere Wirkungen der Qualifikationen

Eine Kennziffernermittlung allein ist besonders im Bereich der Qualifikationen nicht ausreichend, da es sich bei den neuen Studien- und Qualifizierungsangeboten explizit um näher am Bedarf der Bremischen Wirtschaft ausgerichtete Einrichtungen handelt, deren Absolventen noch stärker von der Wirtschaft „nachgefragt“ werden.

Aus den Absolventenzahlen der bremischen Hochschulen und den Ergebnissen der FuE-Kooperationsbefragung werden dazu folgende Wirkungen ermittelt:

Die bremischen Hochschulen „produzieren“ durchschnittlich **2.372 Absolventen p.a.** (1996-2000)[54]; laut FuE-Kooperationsbefragung verbleiben nach Einschätzung der befragten Einrichtungen ca. **38 %**

[52] Hier wird nur der Anteil der ISP-Mittel (HGP-Sicherung und Qualifikationen) am gesamten HGP zugrunde gelegt; Anteil der ISP-Mittel an HGP-Sicherung gesamt ca. 20 % (davon Anteil „HGP-Sicherung“ 75 %, Anteil „Qualifikationen“ 25 %).

[53] Sofern nicht anders angegeben: Angaben für 2000.

[54] Daten vom SBW auf Grundlage der Absolventenmeldungen der Bremischen Hochschulen ans Ressort.

**der Absolventen im Land Bremen**.[55] Daraus errechnet sich, dass die bremischen Hochschulen mehr als **900 hochqualifizierte Arbeitskräfte p.a.** (Universitäts- und Fachhochschulabsolventen) für den bremischen Arbeitsmarkt zur Verfügung stellen. Für den Zeitraum 1994-2004 beläuft sich der „Output" der bremischen Hochschulen auf knapp **10.000 hochqualifizierte Arbeitskräfte** für den Arbeitsmarkt des Landes Bremen.

### 4.5.5 Wirkungen Säule 3: Eingeworbene Drittmittel (Private Investitionen)

Die in den Kapiteln 4.5.1 bis 4.5.3 ermittelten Ergebnisse sowie die im Statusbericht zur IUB dargestellten Wirkungen ermöglichen die Ermittlung der Gesamtwirkungen der Säule 3 bezüglich des Koeffizienten *„Private Investitionen (Drittmittel) je investiertem ISP-€"*.

Bei **ISP-Investitionen von 508 Mio. €** und eingeworbenen **Drittmitteln bzw. privaten Investitionen** in Höhe von **1.187 Mio. €** ergibt sich ein **Wirkungsquotient von 2,34** (vgl. Tabelle 31).

Für die Verbundprojekte Wirtschaft/Wissenschaft liegen keine Evaluierungsergebnisse vor, es wird aufgrund der Projektdaten ein Wirkungskoeffizient von 1,0 angenommen.

[55] Anmerkung: hierbei handelt es sich nicht um Daten einer Absolventenbefragung.

Tabelle 31: Ermittlung des Koeffizienten Private Investitionen je ISP für Säule 3

| [Angaben in Mio. €] | ISP ("Input") | Drittmittel und Private Investitionen ("Output") | **Koeffizient Private Investitionen je ISP** |
|---|---|---|---|
| **Anw. u. transferorientierte. Zentr.** [WS] | 107,0 | | |
| Drittmittel (1) | | 374,5 | |
| zusätzlich induziert bei koop. Unternehmen (2)(3) | | 209,4 | |
| **Sicherung HGP (2)** [WS] | 129,0 | | |
| Drittmittel aus HGP-Sicherung (ISP-Anteil) | | 176,7 | |
| zusätzlich induziert bei koop. Unternehmen (3) | | 95,8 | |
| **Qualifikationen** [WS] | 55,0 | | |
| Drittmittel (4) | | 53,5 | |
| zusätzlich induziert bei koop. Unternehmen (3) | | 31,9 | |
| **IUB (5)** [WS] | 118,0 | | |
| HBFG | | 42,9 | |
| FuE-Einr. Campus IUB | | 20,4 | |
| Science Park | | 77,6 | |
| **Baumaßnahmen** [WI] | 99,0 | | |
| | | 99,0 | |
| ***Summe:*** | ***508,0*** | ***1.187,1*** | **2,34** |

Anmerkungen:
Differenzen zu Tab. 2, da hier ältere Daten verwendet wurden.
WS: Wissenschaftliche Suprastruktur; WI: Wissensch. Suprastruktrur; VP: Verbundprojekte
(1) Hochrechnung der aus den 6 Fallstudien ermittelten Koeffizienten
(2) Hochrechnung der aus der repräsentativen FuE-Kooperationsbefragung ermittelten Koeffizienten
(3) Angabe der induzierten privaten Investitionen bremischer Unternehmen; die Gesamtwirkungen (also inkl. der nicht in Bremen ansässigen Unternehmen) sind um mehr als das 2,5-fache höher
(4) Neue Professoren, die an den neuen Lehrstühlen neben der Lehre (neue Studiengänge/Qualifikationen) als ordentliche Professoren ebenso die „Üblichen" Forschungsaufgaben und -ziele haben
(5) Angaben der IUB und Ermittlung im Rahmen von ex ante Studien anderer Gutachter

Zu beachten ist, dass im Rahmen der Ermittlung der Koeffizienten lediglich die Wirkungen im Land Bremen berücksichtigt werden. Die Effekte der Investitionen in Säule 3 wirken aber zu einem großen Teil über die Grenzen Bremens hinaus. Eine Beschränkung der (direkten) Wirkungen nur auf das Land Bremen wie bspw. bei den Gewerbeflächen ist in diesem Bereich nicht möglich, im Gegenteil sogar unerwünscht. Wissenschaft und Forschung werden an der überregionalen und internationalen Ausstrahlung und Wirkung gemessen. Diese Wirkungen (was die Effekte in der privaten Wirtschaft betrifft) wurden im Rahmen der FuE-Kooperationsbefragung ermittelt. Hier werden lediglich die bremischen Effekte dargestellt (für die über Bremen hinaus gehenden Wirkungen vgl. Anlage 15).

### 4.5.6 Projektbezogene Ermittlung der Beschäftigungseffekte in Säule 3

Analog den im Kapitel 4.5.5 ermittelten Ergebnissen zu den eingeworbenen Drittmitteln bzw. Privaten Investitionen lassen sich die Beschäftigungseffekte der Säule 3 darstellen.

Es kann durch die in der Kooperationsbefragung ermittelten Angaben zwischen direkt in FuE-Einrichtungen, Beschäftigten in daraus resultierenden Spin-Offs sowie direkt aufgrund einer Kooperation bei Unternehmen induzierten Beschäftigten unterschieden werden.

Wie bereits bei der Ermittlung der Drittmittel (Privatinvestitionen) erläutert, kann auch bei den Beschäftigungseffekten davon ausgegangen werden, dass es nicht zu einer im Zeitverlauf linearen Entwicklung der Arbeitsplatzeffekte kommen wird. Bis etwa 2008 ist von einer Wachstumsphase auszugehen, gefolgt von einer Phase der Reife und Stabilisierung mit lediglich geringen Wachstumsraten.

Für die Beschäftigungseffekte (ausgenommen IUB und Verbundprojekte) wird im Zeitraum von 2001 bis 2004 weiterhin eine Beschäftigungs-Wachstumsquote von 9,8 % angenommen. Diese Quote ergibt sich aus den in der FuE-Kooperationsbefragung im Zeitraum 1997-2000 ermittelten Werten. Nach 7-10 Jahren nehmen die Wachstumsraten ab, so dass schließlich nur noch ein geringes Wachstum zu erwarten ist, bzw. ggf. höheres Wachstum nicht mehr den Investitionen aus dem ISP zugerechnet werden kann. Demnach wird für 2005 bis 2008 ein Wachstum von 7 %, für 2009 bis 2012 von 2 % und für 2013 bis 2016 von 1 % zugrunde gelegt.

Wie zuvor bereits beschrieben, benötigen FuE-Einrichtungen eine Grundfinanzierung von 20 % bis 40 %. Bei den **anwendungs- und transferorientierten Zentren** haben die Fallstudien ergeben, dass schon im Jahr 2000 der Anteil der Drittmittel-finanzierten Arbeitsplätze eine sehr hohe Quote von durchschnittlich 78 % erreicht. Unter Annahme konstant gehaltener Grundfinanzierung ab 2004 wird für die anwendungs- und transferorientierten Zentren davon ausgegangen, dass keine weitere Erhöhung der Drittmittelquote möglich ist. Demnach stagniert die direkte Beschäftigung in diesen FuE-Einrichtungen auf „gesättigtem“ Niveau. Die vorgenannten Wachstumsquoten gelten bei den anwendungs- und transferorientierten Zentren daher nur für Spin-Off Betriebe und kooperierende Unternehmen.

Die Beschäftigungseffekte der ISP-Investitionen in die **anwendungs- und transferorientierten Zentren** werden **2.180 Arbeitsplätze** (inkl. öffentlich finanzierter AP: 2.426) im Jahr 2016 betragen.

Für jene FuE-Einrichtungen, die durch **ISP-Investitionen für „Sicherung HGP“ und „Qualifikationen“** finanziert sind, beträgt der

Anteil der Drittmittel-finanzierten Arbeitsplätze im Jahr 2000 58 %. Daraus folgt, dass auch für die direkt Beschäftigten in den FuE-Einrichtungen zunächst mit einem Wachstum wie in Spin-Offs und kooperierenden Unternehmen gerechnet wird (s.o.).

Demnach belaufen sich die Beschäftigungseffekte durch die ISP-Investitionen im Jahr 2016 der Projekte zur **„Sicherung HGP“** auf **1.215 Arbeitsplätze** (inkl. öffentlich finanzierter AP: 1.407) sowie in den **„Qualifikations-Projekten“** auf **406 Arbeitsplätze** (inkl. öffentlich finanzierter AP: 470)**.**

Bei der **IUB** wird davon ausgegangen, dass in 2004 die volle Stärke bei den **direkt Beschäftigten mit 290** erreicht wird und auch der **Science Park mit 600 Beschäftigten** seine maximale Kapazität erreicht (siehe Tabelle 33). So dass diese Zahlen auch für 2016 gelten. Möglicherweise höhere Beschäftigungszahlen im Science Park werden nicht ursächlich dem ISP zugerechnet.

Für die **Verbundprojekte Wissenschaft/Wirtschaft** muss auf die Angaben des Wirtschaftsressorts zurück gegriffen werden, da hierzu keine eigenen Evaluierungen durchgeführt worden sind. Die beiden großen Verbundprojekte AMST (Airbus Material and System Technology Center Bremen) und BEOS (Raumfahrttechnologie, Internationale Raumstation) dienen vorwiegend der langfristigen Sicherung und Stärkung der Luft- und Raumfahrtindustrie am Standort Bremen. Im Rahmen des Projektes **AMST** sind **20 Arbeitsplätze geschaffen** worden, die zwischenzeitlich privatwirtschaftlich finanziert werden. Die **Sicherungseffekte** werden vom SWH für **AMST** auf ca. **1.510 Arbeitsplätze**, für **BEOS** auf ca. **340 Arbeitsplätze** beziffert.

Sehr große Sicherungseffekte werden dem Telematik-Projekt zugerechnet. Dies betrifft insbesondere (kleine) Speditionen und Logistikfirmen, die durch Einsatz von Telematik ihre Wettbewerbsfähigkeit verbessern. Das Verbundprojekt **Telematik schafft 45 Arbeitsplätze** und **sichert ca. 3.300 Arbeitsplätze**. Etwa 75 % der Arbeitsplätze befinden sich auf ISP-Gewerbeflächen (insbesondere GVZ und Hemelinger Marsch).

Durch die Investitionen in das **Landesbreitbandnetz** werden **30 Arbeitsplätze** in der Betreiberfirma und in den anwendenden Unternehmen **geschaffen**.

Im Rahmen der Projekte zur **Förderung des Technologietransfers** sind **35 Arbeitsplätze** zu verbuchen, davon 20 geschaffene und 15 gesicherte.

Zu den Projekten der Kreislaufwirtschaft und den sonstigen liegen keine Angaben vor. Zur Ermittlung der Arbeitsplatzeffekte wird davon ausgegangen, dass 70 % der Projektkosten in Personal fließen. Bei durchschnittlichen Kosten von 75.000 € pro Arbeitsplatz erge-

ben sich für die **Kreislaufwirtschaftsprojekte** Beschäftigungseffekte von **225 Arbeitsplätzen**, für die **Sonstigen** von **50 Arbeitsplätzen**. Entsprechend den Ergebnissen der FuE-Kooperationsbefragung wird von 60 % geschaffenen und 40 % gesicherten Arbeitsplätzen ausgegangen.

Da bei den Verbundprojekten Wissenschaft/Wirtschaft vielfach Firmen und FuE-Institutionen betroffen sind, die auch in der FuE-Kooperationsbefragung erfasst worden sind, wird bei der Addition der Gesamteffekte der Säule 3 zur Vermeidung von Doppelzählungen bei den Beschäftigungseffekten der Verbundprojekte ein Abschlag von 25 % vorgenommen.

*Tabelle 32: Projektbezogen ermittelte ISP-Beschäftigungseffekte der Verbundprojekte Wissenschaft/Wirtschaft für das Jahr 2004*

| Verbundprojekte | AP gesamt | davon: geschaffen | gesichert |
|---|---|---|---|
| **AMST** | 1.530 | 20 | 1.510 |
| abzgl. 25 % FuE-Koop. | 1.150 | 15 | 1.135 |
| **BEOS** | 340 | 0 | 340 |
| abzgl. 25 % FuE-Koop. | 255 | 0 | 255 |
| **Landesbreitbandnetz** | 30 | 30 | 0 |
| abzgl. 25 % FuE-Koop. | 22 | 22 | 0 |
| **Telematik** | 3.345 | 45 | 3.300 |
| abzgl. 25 % FuE-Koop. | 2.509 | 34 | 2.475 |
| **Förderung des Technologietransfers** | 35 | 20 | 15 |
| abzgl. 25 % FuE-Koop. | 26 | 15 | 11 |
| **Kreislaufwirtschaft** | 225 | 135 | 90 |
| abzgl. 25 % FuE-Koop. | 169 | 100 | 69 |
| **Sonstige** | 50 | 30 | 20 |
| abzgl. 25 % FuE-Koop. | 37 | 22 | 15 |
| *Summe* | *5.555* | *280* | *5.275* |
| **Ergebnis (abzgl. 25 % FuE-Koop.)** | **4.168** | **208** | **3.960** |

*Quelle: Angaben des Senators für Wirtschaft und Häfen (SWH)*

Insgesamt werden durch die Verbundprojekte Wissenschaft/Wirtschaft rund 5.275 Arbeitsplätze gesichert und 280 Arbeitsplätze geschaffen. Abzüglich der bereits im Rahmen der FuE-Kooperationsbefragung ermittelten Beschäftigungseffekte ergibt sich ein Saldo von **4.168 Arbeitsplätzen**, davon **208 neu geschaffene** und **3.960 gesicherte Arbeitsplätze**.

Aus den Hochrechungen der Evaluierungsergebnisse der Investitionen in die wissenschaftliche Suprastruktur und den Angaben des Senators für Wirtschaft und Häfen zu den Verbundprojekten Wissenschaft/Wirtschaft werden die Wirkungen der ISP-Investitionen in Säule 3 berechnet.

Durch die ISP-Investitionen in Säule 3 werden im Jahr 2004 insgesamt 9.087 Arbeitsplätze in Bremen geschaffen und gesichert. Davon sind etwa 500 Arbeitsplätze direkt ISP-finanziert, so dass sich die **Effekte des ISP in 2004 auf 8.585 Beschäftigte belaufen**.

Für das **Jahr 2016** errechnen sich anhand der Ergebnisse der Mikro-Meso-Evaluierung 9.360 geschaffene und gesicherte Arbeitsplätze, von denen **8.858 als ISP-Beschäftigungseffekte** (also nicht direkt aus ISP- bzw. Landesmitteln finanziert) anzusehen sind (vgl. Tabelle 33).

*Tabelle 33: Projektbezogene Ermittlung der ISP-Beschäftigungseffekte für Säule 3 im Land Bremen für 2000-2016*

| | AP Ende 2000 (gesamt) | AP Ende 2004 | AP Ende 2008 | AP Ende 2012 | AP Ende 2016 |
|---|---|---|---|---|---|
| **Anw. u. transferorien. Zentren (1) [WS]** | | | | | |
| a) direkt Beschäftigte | 1.008 | 1.107 | 1.107 | 1.107 | 1.107 |
| *b) davon ISP-finanziert* | *224* | *246* | *246* | *246* | *246* |
| *c) davon Drittmittel-finanziert* | *784* | *861* | *861* | *861* | *861* |
| d) Beschäftigte in Spin-Offs | 236 | 259 | 277 | 283 | 285 |
| e) zusätzlich induziert bei koop. Unternehmen (2)(3) | 855 | 938 | 1.004 | 1.024 | 1.034 |
| **Sicherung HGP (2) [WS]** | | | | | |
| a) direkt Beschäftigte | 419 | 460 | 479 | 485 | 488 |
| *b) davon ISP-finanziert* | *175* | *192* | *192* | *192* | *192* |
| *c) davon Drittmittel-finanziert* | *244* | *268* | *287* | *293* | *296* |
| d) Beschäftigte in Spin-Offs | 48 | 53 | 57 | 58 | 59 |
| e) zusätzlich induziert bei koop. Unternehmen (2) | 711 | 780 | 835 | 852 | 860 |
| **Qualifikationen (4) [WS]** | | | | | |
| a) direkt Beschäftigte | 140 | 153 | 160 | 162 | 163 |
| *b) davon ISP-finanziert* | *58* | *64* | *64* | *64* | *64* |
| *c) davon Drittmittel-finanziert* | *81* | *89* | *96* | *98* | *99* |
| d) Beschäftigte in Spin-Offs | 16 | 18 | 19 | 19 | 20 |
| e) zusätzlich induziert bei koop. Unternehmen (2) | 237 | 260 | 278 | 284 | 287 |
| **IUB (5) [WS]** | | | | | |
| direkt Beschäftigte | 36 | 290 | 290 | 290 | 290 |
| Science Park (ex ante) | 0 | 600 | 600 | 600 | 600 |
| **Verbundprojekte Wissenschaft/Wirtschaft (6) [VP]** | | | | | |
| Beschäftigungseffekte | 4.168 | 4.168 | 4.168 | 4.168 | 4.168 |
| ***Summe ohne ISP-finanzierte AP*** | ***7.417*** | ***8.585*** | ***8.772*** | ***8.829*** | ***8.858*** |
| ***(Summe inkl. ISP-finanzierte AP:)*** | *(7.874)* | *(9.087)* | *(9.274)* | *(9.331)* | *(9.360)* |

Anmerkungen:
WS: Wissenschaftliche Suprastruktur. VP: Verbundprojekte
(1) Hochrechnung der aus den 6 Fallstudien ermittelten Beschäftigtenzahlen
(2) Hochrechnung der aus der repräsentativen FuE-Kooperationsbefragung ermittelten Beschäftigungseffekte
(3) Angabe der kooperationsbedingten Beschäftigungseffekte bremischer Unternehmen; die Gesamtwirkungen (also inkl. der nicht in Bremen ansässigen Unternehmen) sind um mehr als das 2,5-fache höher
(4) Neue Lehrstühle, die bedarfsorientierte Lehre (neue Studiengänge/Qualifikationen) anbieten, darüber hinaus aber die gleichen Effekte erzielen wie die via HGP-Sicherung geförderten Einrichtungen
(5) Angaben der IUB und Ermittlung im Rahmen von ex ante Studien anderer Gutachter
(6) hier mit 75 % nur der Anteil der Arbeitsplatzeffekte, die nicht bereits im Rahmen der FuE-Kooperationsbefragung ermittelt wurden.

Bei der Differenzierung der anhand des Mikro-/Meso-Ansatzes ermittelten Beschäftigungseffekte in gesicherte und geschaffene Arbeitsplätze zeigt sich, dass von den 8.858 Arbeitsplätzen etwa **zwei Fünftel neu geschaffene (3.490 AP)** und **drei Fünftel Arbeitsplatzsicherungseffekte (5.368 AP)** sind (siehe Tabelle 34).

*Tabelle 34: Differenzierung der Beschäftigungseffekte von Säule 3 in gesicherte und geschaffene Arbeitsplätze*

| | 2000 | 2004 | 2008 | 2012 | 2016 |
|---|---|---|---|---|---|
| **Anw. u. transferorient. Zentren** | | | | | |
| geschaffene Arbeitsplätze | 1.533 | 1.683 | 1.741 | 1.758 | 1.767 |
| gesicherte Arbeitsplätze | 342 | 375 | 402 | 410 | 414 |
| *Summe* | *1.875* | *2.059* | *2.142* | *2.168* | *2.181* |
| **Sicherung HGP** | | | | | |
| geschaffene Arbeitsplätze | 475 | 521 | 558 | 569 | 575 |
| gesicherte Arbeitsplätze | 529 | 580 | 621 | 633 | 640 |
| *Summe* | *1.003* | *1.102* | *1.179* | *1.202* | *1.214* |
| **Qualifikationen** | | | | | |
| geschaffene Arbeitsplätze | 240 | 263 | 282 | 287 | 290 |
| gesicherte Arbeitsplätze | 95 | 104 | 111 | 114 | 115 |
| *Summe* | *334* | *367* | *393* | *401* | *405* |
| **IUB** | | | | | |
| geschaffene Arbeitsplätze | 36 | 650 | 650 | 650 | 650 |
| gesicherte Arbeitsplätze | 0 | 240 | 240 | 240 | 240 |
| *Summe* | *36* | *890* | *890* | *890* | *890* |
| **Verbundprojekte Wissenschaft/Wirtschaft** | | | | | |
| geschaffene Arbeitsplätze | 208 | 208 | 208 | 208 | 208 |
| gesicherte Arbeitsplätze | 3960 | 3960 | 3960 | 3960 | 3960 |
| *Summe* | *4.168* | *4.168* | *4.168* | *4.168* | *4.168* |
| ***Geschaffene AP gesamt*** | ***2.492*** | ***3.326*** | ***3.438*** | ***3.472*** | ***3.490*** |
| ***Gesicherte AP gesamt*** | ***4.925*** | ***5.260*** | ***5.334*** | ***5.357*** | ***5.368*** |
| **Gesamt** | **7.417** | **8.585** | **8.772** | **8.829** | **8.858** |

*Quelle: Eigene Berechnungen auf Grundlage von SWH-Daten* *© Prognos 2002*

## 4.6 Synergien und Wirkungsüberschneidungen zwischen den Säulen

### Quantifizierung von Überschneidungen der Beschäftigungseffekte und Synergien zwischen den Säulen 1 und 3 für das Jahr 2004

Es ist offensichtlich, dass bei den in den Säulen 1 und 3 zunächst getrennt voneinander ermittelten Beschäftigungseffekten Überschneidungen und Synergien auftreten, die im übrigen gewünscht sind. So haben bspw. Spin-Offs von Universitätsinstituten ebenso wie kooperierende Unternehmen ihren Sitz z.T. auf ISP-Gewerbeflächen. Zur Ermittlung dieser Überschneidungen/Doppelzählungen bei den Arbeitsplatzeffekten und von Synergien zwischen dem Wirkungsbereich „wissenschaftliche Infra- und Suprastruktur“ (Säule 3) und den für die ISP-Gewerbeflächen berechneten Arbeitsplatzeffekten im Wirkungsbereich „Wirtschaftsnahe Infrastruktur und Verkehr“ (Säule 1) ist ein Modell entwickelt worden, dass eine Quantifizierung der Doppelzählungen auf Basis der Daten für 2004 zulässt.

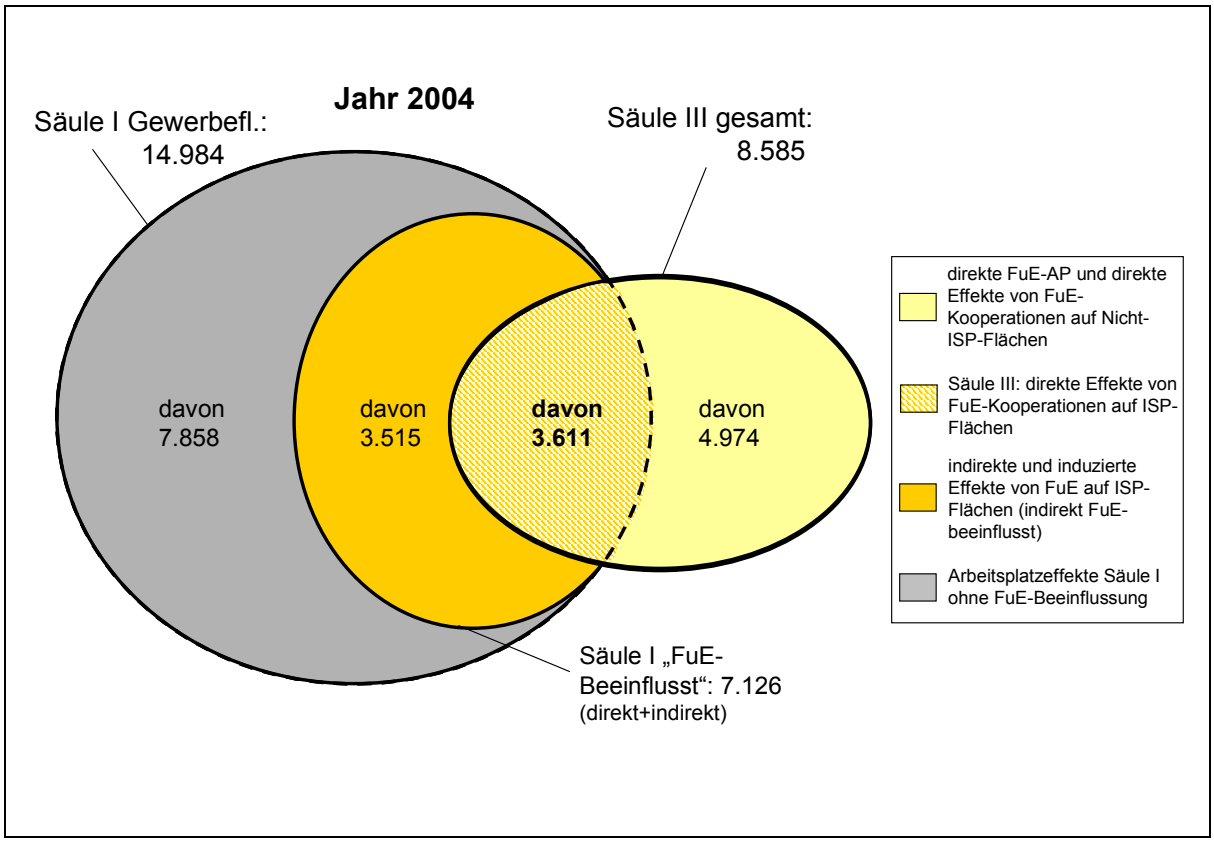
Dazu werden folgende Eingangsgrößen zugrunde gelegt:

- Anzahl der direkt von Säule 3 abhängigen Beschäftigungseffekte im Jahr 2004 (siehe Abschnitt): **8.585**
- Anzahl der Beschäftigten auf ISP-Gewerbeflächen im Jahr 2004: **14.984**

Die direkten Beschäftigungseffekte von Säule 3 (gesamt) belaufen sich auf 8.585 Arbeitsplätze, wovon 4.974 nicht auf ISP-Gewerbeflächen angesiedelt sind[56]. Die übrigen 3.611 Arbeitsplätze sind als direkte Effekte von Kooperationen, Spin-Offs und Verbundprojekten auf ISP-Gewerbeflächen angesiedelt. Da diese ebenfalls in Säule 1 gezählt werden, bilden sie die Schnittmenge der Säulen I und III (vgl. Abbildung 10).

[56] Diese 4.974 Arbeitsplätze setzen sich zusammen aus: 1.508 direkt an den FuE-Einrichtungen Beschäftigten, 600 Arbeitsplätzen im Science Park der IUB, 2.286 Arbeitsplätze in den Verbundprojekten (auf den Nicht-ISP-Flächen) sowie mit knapp 580 Arbeitsplätzen rund einem Viertel der Arbeitsplätze in Spin-Offs und bei kooperierenden Unternehmen (da davon ausgegangen wird, dass etwa ein Viertel der Spin-Offs und kooperierenden Unternehmen nicht auf ISP-Flächen angesiedelt ist).

*Abbildung 10: Überschneidungen der projektbezogen ermittelten ISP-Arbeitsplatzeffekte zwischen Säule 1 (nur Gewerbeflächen) und Säule 3 im Jahr 2004*




*Quelle: Eigene Berechnungen* *© Prognos 2002*

Des weiteren wird davon ausgegangen, dass insbesondere die ISP-Gewerbeflächen Technologiepark-Ost und Technologiepark-Süd in sehr starkem Maße „FuE-geprägt“ sind. Deshalb werden alle hier vorhandenen und entstehenden Arbeitsplätze in die Kategorie „FuE-beeinflusst“ eingeordnet. Dafür spricht die Tatsache, dass, obwohl vermutlich nicht alle hier angesiedelten Unternehmen Geschäftsbeziehungen zu FuE-Einrichtungen des Landes Bremen besitzen, der Charakter und insbesondere das Image des Technologieparks nur aufgrund der am und um den Universitätscampus angesiedelten FuE-Einrichtungen zustande kommt. Es liegt die Annahme zugrunde, dass alle Unternehmen das vorhandene Image und die Fühlungseffekte nutzen. Das Gleiche gilt u.a. aufgrund der Ansiedlung der Hochschule Bremen - allerdings in geringerem Maße - für die Gewerbegebiete am Airport, so dass hier 50 % der Arbeitsplätze als „FuE-beeinflusst“ eingestuft werden. Die vorgenommenen Setzungen können zwar nicht exakt nachgewiesen werden; aber aufgrund der Tatsache, dass vermutlich auch auf anderen ISP-Gewerbeflächen (die nicht in die Berechnung einbezogen werden)

eine direkte oder indirekte „FuE-Beeinflussung“ besteht, können die oben getroffenen Annahmen jedoch als realistisch bezeichnet werden.[57]

Insgesamt werden demnach im Jahr 2004 von 14.984 Arbeitsplätzen in Säule 1 (auf den ISP-Gewerbeflächen) 7.126 AP direkt und indirekt durch die Säule 3 (Investitionen in Wissenschaft, Forschung und Verbundprojekte) beeinflusst.

Daraus errechnet sich ein weiterer „indirekt FuE-beeinflusster“ Arbeitsplatzeffekt von 3.515 zusätzlich zu den 3.611 „direkt FuE-beeinflussten“ Arbeitsplätzen auf den ISP-Gewerbeflächen im Jahr 2004, so dass **7.126 „FuE-beeinflusste“ Arbeitsplätze auf ISP-Gewerbeflächen** zu bilanzieren sind.

„FuE-beeinflusster“ Arbeitsplatz bedeutet, dass ein in dieser Kategorie auf ISP-Gewerbeflächen gezählter Arbeitsplatz in direktem oder indirektem Zusammenhang mit den Effekten und Wirkungen der Säule 3 steht. In dieser Schnittmenge besteht auch ein großer Teil der Synergieeffekte, da die genannten Gewerbeflächen nicht unbeeinflusst von den FuE-Aktivitäten besiedelt werden. Eine exakte Quantifizierung dieser Synergieeffekte ist aufgrund der in Kapitel 4.1 genannten methodischen Schwierigkeiten jedoch nicht möglich.

**Hochrechnung für das Jahr 2016**

Auf Basis des für 2004 ermittelten Anteils wird jeweils für die Folgejahre bis 2016 eine Quote von 35 % angesetzt[58], um die Doppelzählungen bzw. Überschneidungen zu ermitteln.[59] Zwar sind die wichtigen o.g. „FuE-beeinflussten“ ISP-Gewerbeflächen entsprechend dem BAW-Szenario schon vor 2016 vollständig besiedelt, die Nachhaltigkeit der FuE-Wirkungen rechtfertigt die Annahme, dass sich die Wirkungen in der Folge auch auf die anderen Gewerbegebiete verteilen.

In 2016 werden von den 30.932 Arbeitsplätzen in Säule 1 mit 12.708 knapp 41 % direkt oder indirekt „FuE-beeinflusst“ sein. Davon sind 3.790 als direkte Effekte von FuE-Kooperationen bzw. Verbundprojekten auf ISP-Flächen zu bewerten, die übrigen 8.918 als „indirekt FuE-beeinflusst“. Ferner sind 5.068 FuE-bedingte Arbeitsplätze auf „Nicht-ISP-Flächen“ zu verzeichnen (siehe Abbildung 11).

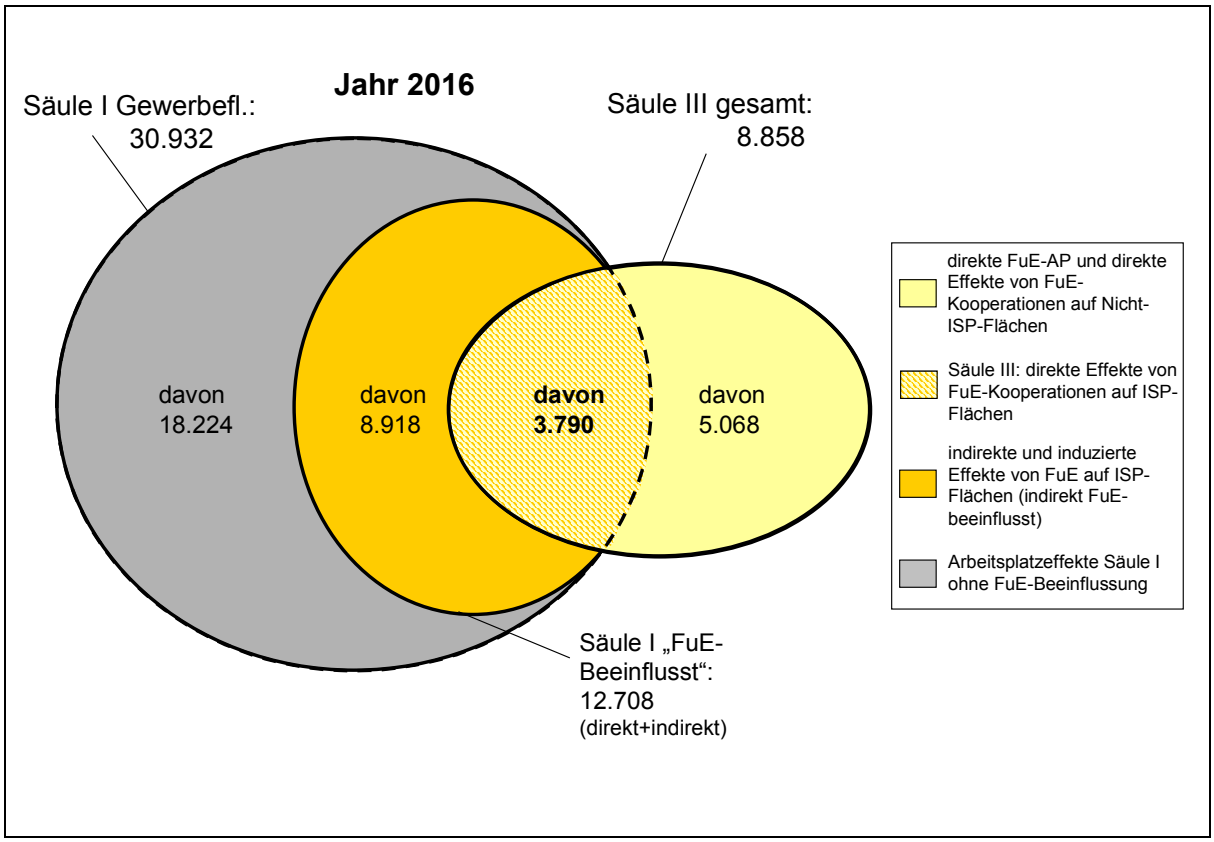
---

[57] So kann u.a. davon ausgegangen werden, dass ein Großteil der Arbeitsplatzeffekte des Verbundprojektes Telematik auf den ISP-Gewerbeflächen GVZ/Niedervieland und Hansalinie mit den angesiedelten logistikaffinen Unternehmen wirkt.

[58] Diese Quote ist geringfügig niedriger als 2004, da auf den ISP-Gewerbeflächen entsprechend der Besiedlungsszenarios in FuE-affinen Gewerbegebieten in 2016 geringere Flächenreserven zur Verfügung stehen werden als 2004.

[59] Hinzu kommen noch konstant 1.882 Arbeitsplätze aus den Verbundprojekten, die auf ISP-Gewerbeflächen angesiedelt sind.

*Abbildung 11: Überschneidungen der projektbezogen ermittelten ISP-Arbeitsplatzeffekte zwischen Säule 1 (nur Gewerbeflächen) und Säule 3 im Jahr 2016*




*Quelle: Eigene Berechnungen* *© Prognos 2002*

Zwischen den Säulen 1 und 2 sowie zwischen Säule 2 und 3 hat es bei der Wirkungsermittlung keine, bzw. lediglich Überschneidungen in zu vernachlässigender Größenordnung gegeben. Das bedeutet allerdings nicht, dass nicht auch zwischen diesen Säulen komplementäre Beziehungen bestehen. Eine Messe wird nur dann wirklich erfolgreich sein, wenn sich die Wirtschaft im Land positiv entwickelt.

# 4.7 Mikro-Meso-Ansatz zur Ermittlung der Effekte des ISP unter Anwendung des Regional-multiplikators

### 4.7.1 Ableitung der Relation private/öffentliche Investition als Kennziffer für den Wirkungsgrad des ISP

Aus den für einzelne Projektgruppen ermittelten Wirkungskennziffern (Relation private/öffentliche Investitionen) sowie Schätzungen und Plausibilitätsannahmen zu bisher nicht gesondert bewerteten Projektgruppen wird im Folgenden eine Gesamtkennziffer abgeleitet. Dabei handelt es sich um die kumulierte Relation induzierter privater Investitionen zu öffentlichen Infrastrukturinvestitionen im Zeitablauf in 3-Jahresabständen (s Tabelle 35).

**Säule 1**

Für **ISP-Gewerbeflächenprojekte** wurde in Kapitel 4.3.1 eine degressiv ansteigende Kennziffer zwischen 1,6 nach drei Jahren und 4,0 nach fünfzehn Jahren ermittelt. Diese Berechnung stützte sich auf ein Projektvolumen von 872,3 Mio. € inkl. 271 Mio. € anteilige Kosten von komplementär bewerteten Verkehrsprojekten, Maßnahmen zur Altlastensanierung und betrieblichen Fördermaßnahmen.

Die restlichen, originär zu bewertenden **Verkehrsprojekte, Altlastensanierungen und betrieblichen Fördermaßnahmen** in Säule 1 mit einem Volumen von 275,5 Mio. € entfallen zu knapp zwei Dritteln auf den Hemelinger Tunnel. Die Ermittlung des Wirkungsgrades dieser Projektgruppe wird an dieser Stelle auf das Tunnelprojekt beschränkt. Analog zum Bewertungsansatz von Prof. Zachcial und gestützt auf Informationen über Investitionen im Daimler-Chrysler Werk Bremen wird angenommen, dass etwa die Hälfte der an diesem Werksstandort laufend getätigten Investitionen direkt in Verbindung mit Konzernentscheidungen über den Produktionsstandort neuer Modellreihen steht, die vom Tunnelbau mit beeinflusst sind. Dies rechtfertigt die Annahme, dass in diesem Zusammenhang im Abstand von etwa drei Jahren Investitionen getätigt werden, die die Kosten des Hemelinger Tunnels deutlich übersteigen. In einem ersten Ansatz, der die Investitionseffekte anderer Unternehmen im Einzugsbereich des Tunnels noch vernachlässigt, wird davon ausgegangen, dass die Tunnelinvestition in den Jahren drei, sechs und neun jeweils private Investitionen in gleicher Höhe, im Jahr zwölf in halber Höhe auslöst. Die Relation steigt damit im Zeitablauf von 1,0 auf 3,5.

**Säule 2**

Die ISP-Projekte zur **Förderung des Tourismus und zur Stärkung zentraler Versorgungsfunktionen** werden gemäß den Ergebnissen aus Kapitel 4.4.1 mit einer Kennziffer von 2,1 bewertet, die nach drei Jahren erreicht wird und danach konstant bleibt.

**Säule 3**

Für Säule 3 hat Prognos nach Auswertung der Fallstudien und der FuE-Kooperationsbefragung für die **Wissenschaftliche Suprastruktur** und die **bauliche Infrastruktur** mit einem Volumen von 553,4 Mio. € einen durchschnittlichen Wirkungsgrad von 2,5 ermittelt, der nach zwölf Jahren erreicht wird und nach 15 Jahren bei 2,6 eine „Sättigung“ erreicht.

Für die **Verbundprojekte Wissenschaft/Wirtschaft** (99,9 Mio. €), deren Volumen zu zwei Dritteln durch die Forschungskooperationsprojekte mit der Luft- und Raumfahrtindustrie sowie mit der Kreislaufwirtschaft bestritten wird, ergibt sich aufgrund der Projektdaten ein Wirkungsgrad von durchschnittlich 1,0.

*Tabelle 35: Wirkungsgrade der ISP-Projekte im Zeitablauf (Relation private/öffentliche Investitionen, kumuliert, gewichtet)*

| Jahre nach Projektabschluss | Säule 1 | | Säule 2 | Säule 3 | | **Gesamtkennziffer (gewichtet)** |
|---|---|---|---|---|---|---|
| | Gewerbeflächen | Sonstige Projekte[A)] | | Supra-/ Infrastrukt | Verbundprojekte | |
| 3 | 1,6 | 1,0 | 2,1 | 0,8 | 0,5 | **1,4** |
| 6 | 2,8 | 2,0 | 2,1 | 1,6 | 1,0 | **2,2** |
| 9 | 3,5 | 3,0 | 2,1 | 2,3 | 1,0 | **2,7** |
| 12 | 3,8 | 3,5 | 2,1 | 2,5 | 1,0 | **2,9** |
| 15 | 4,0 | 3,5 | 2,1 | 2,6 | 1,0 | **3,0** |
| Projektvolumen (Mio. DM) (Mio. €) | 1.706,1 872,3 | 538,8 275,5 | 1.133,1 578,5 | 1.082,4 553,4 | 195,4 99,9 | **4.653,9 2.379,5** |
| Gewichtungsfaktor | 0,37 | 0,12 | 0,24 | 0,23 | 0,04 | 1,0 |

*Anmerkungen: [A)] Originär zu bewertende Verkehrsprojekte, Altlastensanierungs- und betriebliche Fördermaßnahmen*

*Quelle: Eigene Berechungen*

*© Prognos 2002*

### 4.7.2 Summe der im Mikro-/Mesoansatz ermittelten projektbezogenen Beschäftigungseffekte des ISP

Aus den Untersuchungen der Mikro- und Mesoebene lassen sich die projektbezogenen Beschäftigungseffekte des ISP ermitteln.[60] Demnach ergibt sich aufgrund der im Rahmen des ISP durchgeführten Maßnahmen und Projekte ein Gesamtbeschäftigungseffekt von **46.345 Arbeitsplätze.** Davon sind **20.500 (44,2 %) neu geschaffene** und **25.845 (55,8 %) gesicherte Arbeitsplätze** (vgl. Tabelle 36).

*Tabelle 36: Summe der Beschäftigungseffekte der ISP-Projekte differenziert nach Wirkungsbereich der originären Ermittlung und nach gesichert/geschaffen im Jahr 2016*

| | **neu geschaffen** | **gesichert** | **Summe** |
|---|---|---|---|
| **Säule 1** „Ausbau wirtschaftsnaher Infrastruktur inkl. Verkehrsprojekte“ | 15.040 | 22.438 | **37.478** |
| **Säule 2** „Tourismusförderung und Stärkung zentraler Versorgungsfunktionen“ | 3.463 | 336 | **3.799** |
| **Säule 3** „Forschung und Entwicklung sowie Verbundprojekte Wissenschaft/Wirtschaft“* | 1.997<br>(3.490) | 3.071<br>(5.368) | **5.068**<br>**(8.858)** |
| **gesamt:** | **20.500** | **25.845** | **46.345** |
| Anteil: | 44,2 % | 55,8 % | 100,0 % |

*Anmerkungen: *in Klammern stehen die „Bruttoeffekte“, das sind alle direkten Effekte der Säule 3 inkl. der bereits in Säule 1 originär gezählten Arbeitsplatzeffekt*

*Quelle: Eigene Berechungen* *© Prognos 2002*

[60] die im Mikro- und Meso-Ansatz projektbezogen ermittelten Beschäftigungseffekte sind nicht gleichzusetzen mit den Gesamtarbeitsplatzeffekten des ISP. Die Berechnung der Gesamtbeschäftigungswirkungen des ISP erfolgt in Kapitel 4.8

### 4.7.3 Exkurs: Regionale Multiplikatoren im ex ante Wirkungsmodell (Prof. Dr. H. Schaefer, IKSF)

In der ex ante Evaluation des ISP[61] wurde mit einem von Prof. Schaefer vom IKSF entwickelten Modell nachgezeichnet, wie die private Investitionstätigkeit auf der öffentlichen ISP-Investitionstätigkeit aufbaut und welche Nachfrage-, Produktions- und Beschäftigungseffekte sich daraus ergeben.

Die Wirkungsanalyse basiert dabei auf der Annahme zweier miteinander verknüpfter Wirkungsketten, die sich in zwei Multiplikatoren k und $\alpha$ niederschlagen, über die die Folgewirkungen des Ausbaus der öffentlichen Infrastruktur und Fördermaßnahmen abgeleitet wurden.

Zur Verdeutlichung der Ziele in der ex post Evaluation sei das ISP-Modell der ex ante Evaluation in seinen Grundzügen nochmals kurz skizziert.

Zur Kategorisierung der Effekte ist das ISP-Wirkungsfeld in Abbildung 12 in zwei horizontale und zwei vertikale Bereiche unterteilt. Horizontal wird unterschieden nach *Primäreffekt* und *generiertem Effekt*. Beide Effekte teilen sich vertikal in *direkte* und *indirekte + induzierte* Wirkungen.

Zu den *direkten* und *indirekten* Wirkungen:

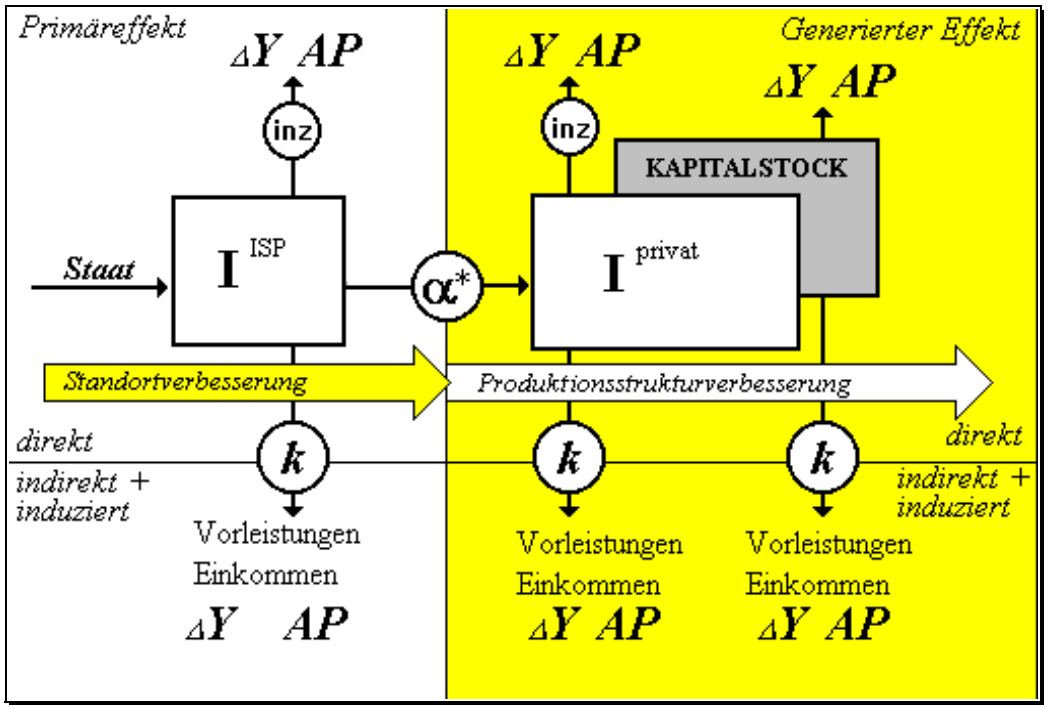
Eine öffentliche Investition im Rahmen des ISP ( $I^{ISP}$ ) führt als Nachfragestrom auf der primären Ebene zu einer unmittelbaren, d.h. *direkten* autonomen Erhöhung des Bruttoinlandsproduktes (BIP, graphisch: $_{\Delta}Y$ ). Die lokalen Beschäftigungswirkungen (*AP*) dieser Nachfrage entstehen indes nur im Rahmen der lokalen Präferenz, d.h. in dem Ausmaß, wie die Investitionsnachfrage auf die Bremer Wirtschaft trifft und von ihr bedient wird (nachfolgend als Inzidenz bezeichnet, in der Graphik dargestellt als inz innerhalb eines Kreises).

So ist bereits bei der Anstoßinvestition, der Verausgabung der ISP-Mittel, damit zu rechnen, dass ein Teil dieser Nachfrage und der damit verbundenen Wertschöpfung nicht im Land Bremen wirksam wird, sondern über Firmen aus dem Umland, d.h. über importierte Waren und Dienstleistungen befriedigt wird und damit aus Bremen abfließt. Für die Addition der beschäftigungswirksamen Nachfrageeffekte ist $I^{ISP}$ entsprechend zu kürzen, wobei hier mit einem unbekannten Inzidenzwert gerechnet werden muss. In der ex ante Studie wurde in Ermangelung regionalspezifischer Input-Output-

[61] Vgl. IKSF 1998: Perspektivische Wirkungsanalyse des Investitionssonderprogramms (ISP). In: BAW (Hrsg.) 1998: Regionalwirtschaftliche Studien, Nr. 15. Bremen.

Tabellen der Grad dieser interregionalen Verflechtung nur geschätzt. Es wurde von einer regionalen Präferenz von 30% ausgegangen. Zielsetzung dieser Untersuchung ist es zu prüfen, ob nicht über eine I/O-Tabelle für Bremen in tiefer sektoraler Gliederung diese Schätzung fundiert werden kann.

*Abbildung 12: Das ISP-Wirkungsmodell Input-/Output*




*Quelle: Schaefer (IKSF), Teilgutachten Regionale Multiplikatoren*

Der Multiplikator *k* in Abbildung 1 bezeichnet den Regionalmultiplikator bezüglich Vorleistungsstruktur der regionalen Produktion und Wiederverausgabung der Einkommen, die auf der unteren horizontalen Modellebene zu finden sind. Es werden *indirekte* und durch die Wiederverausgabung der Einkommen *induzierte* Effekte ausgelöst. Das Verhältnis der durch Vorleistungsverflechtung (→*indirekte* Effekte) und Einkommensverwendung (→*induzierte* Effekte) ausgelösten Effekte zum Endnachfrageimpuls auf direkter Ebene wird über den Multiplikator *k* abgebildet. Mit Hilfe einer Input-Output-Analyse, welche die Verflechtung der Sektoren beschreibt, lassen sich diese von der Endnachfrage ausgelösten Effekte quantifizieren.

In Ermangelung einer Bremen spezifischen Input-Output-Tabelle haben wir bei der ex ante Evaluation den Multiplikatorwert „gesetzt“ und in Anlehnung an andere Bremen spezifische Evaluierungen einen durchschnittlichen Wert von *k* = 1,3 angenommen.[62]

Zentrale Zielsetzung des Teilgutachtens Prof. Schaefer ist es, über eine I/O-Tabelle für Bremen diesen durchschnittlichen Multiplikatorwert zu überprüfen und Multiplikatoren für gewichtige Sektoren in Bremen mit Wachstumsperspektive zu schätzen.

Es wird versucht, in einem erweiterten Modell der Input-Output-Analyse über alternative Annahmen von „Sickerverlusten“ bei der Wiederverausgabung von *direkt* und *indirekt* ausgelösten *Wertschöpfungszuwächsen induzierte* Effekte abzuschätzen.

Sicherlich schränken die Datenprobleme die Aussagekraft der Input-Output-Analyse ein, ebenso natürlich die fehlende Aktualität der Primärinformation über die technologischen Zusammenhänge bzw. Verflechtung. Denn die Grundlage für die Input-Output-Analyse sind Input-Output-Tabellen (für das Bundesgebiet) aus dem Jahre 1993, die mit den Daten für Bremen verknüpft werden (der Zusammenbruch des Bremer Vulkans wird z.B. noch nicht erfasst). Neuere Tabellen lagen zum Zeitpunkt des Abschlusses des Teilgutachtens noch nicht vor.

Die Verausgabung der ISP-Mittel für Projekte zur Förderung der gewerblichen und wissenschaftlichen Infrastruktur stellt darauf ab, über die Verbesserung der quantitativen und qualitativen Standortpotenziale (Primäreffekte) private Investitionen ( $I^{privat}$ ) nach sich zu ziehen. Dieser *generierte Effekt* der privaten Investitionsnachfrage erzeugt seinerseits die eben beschriebenen *direkten* und *indirekten + induzierten* Wirkungen auf BIP und Beschäftigung. Die Verbesserung der Produktionsstruktur wird also im ersten Schritt durch die staatliche Investition $I^{ISP}$ angeregt (im Sinne einer "Initialzündung") und im zweiten Schritt auf privatwirtschaftlicher Ebene aufgegriffen. Dabei kann unterstellt werden, dass mit der privaten Investition eine Kapazitätserweiterung, d.h. eine *Kapitalstockerhöhung* eintritt.[63] Die Investitionen des ISP (als Erhöhung des öffentlichen Kapitalstocks) führen somit über den Entwicklungsmultiplikator

---

62 Vgl.: Miller, J. 1997: Zur Entwicklung eines Modells einer regionalwirtschaftlichen Nutzen-Kosten-Analyse. In: BAW (Hrsg.) 1997: Bremer Zeitschrift für Wirtschaftspolitik BZW 4/96. Bremen. Die für das Modell angenommene Erhöhung der Inzidenz durch die ISP-induzierte Strukturverbesserung von 30% auf 36% ergab in einer einfachen Überschlagsrechnung die faktische Anhebung des Multiplikators von 1,3 auf ca. 1,4 (ceteris paribus).

63 Eine Unterscheidung dahingehend, ob die Kapazitäten in bestehenden Betrieben aufgestockt, in neuen Betrieben aufgebaut oder aus dem Umland nach Bremen verlagert werden, kann über das Modell nicht geleistet werden. Sie wäre indes für den ISP-Wirkungszusammenhang insoweit sekundär, als dass ein Kapazitätsausbau vorwiegend in wettbewerbs-, d.h. ausbaufähigen Sektoren zu erwarten ist.

$\alpha$ zu einem höheren privaten Kapitalstock, der in der Graphik als Schatten der privaten Investitionsnachfrage dargestellt ist.

Im Modell ist daher zu unterscheiden zwischen Kreislaufeffekten, deren regionale Wirksamkeit einem Streuverlust ins „Umland“ unterliegt und deren Einkommens- und Beschäftigungswirkung von einem gegebenen Kapitalstock und einer gegebenen Produktionsstruktur ausgehen und Investitionseffekten, die den Kapitalstock, die Produktion sowie die Arbeitsplätze (*AP*) mit dem qualitativen Hintergrund einer steigenden strukturellen Wettbewerbsfähigkeit langfristig wachsen lassen.

Hierbei ist davon auszugehen, dass je nach Projekt eine unterschiedlich große Reaktion des Privaten Sektors in Form generierter Investitionen zu erwarten ist. Die Höhe von $\alpha$ differiert damit projektspezifisch.

Die tatsächlich ablaufenden Wirkungsketten unterliegen einer Vielzahl von Einflussfaktoren, die theoretisch dazu führen können, dass sich $\alpha$ zwischen 0 (Verpuffung sämtlicher Anstoßinvestitionen bzw. totaler regionaler Wirkungsverlust) und unerwarteten Höhen entwickelt (z.B. bei innovativen Entwicklungen aus dem FuE-Bereich, die kapitalintensiv und mit hoher regionaler Präferenz wirtschaftlich umgesetzt werden). Anders gesagt: $\alpha$ *bezeichnet keinesfalls einen Automatismus*, sondern vielmehr eine unter bestimmten Hypothesen geschätzte (d.h. unter bestimmten Umständen auch realisierbare) Verhältnismäßigkeit von Ursache und Wirkung.

In der ex ante Studie wurde $\alpha$ von uns mehr oder minder gesetzt und ein durchschnittlicher Alphawert von ca. $\alpha$ = 1,5 bis 2 angenommen.[64]

**Zusammenfassende Interpretation der Multiplikatorwerte des erweiterten Modells für die Entwicklung von Produktion, Bruttowertschöpfung und Beschäftigung in Bremen**

Betrachtet man die Wirkung der Multiplikatoren im erweiterten Modell in bezug auf Output, Bruttowertschöpfung und Beschäftigung insgesamt für Bremen, so eröffnet die Tabelle 37 doch bemerkenswerte Einsichten über die durchschnittliche Wirkung einer Endnachfrageerhöhung um 1,0 Mio. DM und über die Unterschiede in der Wirkungsintensität der einzelnen Sektoren.

---

64 Zum Vergleich: Auch in einer Studie zur regionalökonomischen Bedeutung der Universität Hamburg wurde hierfür ein sektoral unterschiedliches Verhältnis von 0,5 bis 3 (jedoch kein Gesamtwert) geschätzt. Vgl. Universität Hamburg/Institut für Allokation und Wettbewerb 1996: Hochschulbildung und Wissenschaft als Wirtschafts- und Standortfaktor. Hamburg. Der BAW beziffert in seinem Quantifizierungsversuch für Alpha unter Verwendung weiterer Beispiele (Daimler-Benz-Ansiedlung: $\alpha$ = 2 inkl. Hemelinger Tunnel. GVZ: $\alpha$ =1-2) den durchschnittlichen ISP-Entwicklungsmultiplikator mit "vorsichtigen" 1,5. Vgl. BAW-Monatsbericht 2/1997.

Zunächst kann man festhalten, dass der in ex ante Evaluationen benutzte durchschnittliche Multiplikatorwert für die bremische Produktionsentwicklung (vgl. Tabelle 37) in Höhe von ca. 1,3 in bezug auf bedeutende Sektoren (Anteil am Produktionswert größer als 1,0%) mit 1,4 in der Größenordnung bestätigt wird.[65] Hierbei unterscheiden sich die durchschnittlichen Multiplikatorwerte für das „Produzierende Gewerbe“ bzw. den Sektor „Dienstleistungen“ nur geringfügig. Im Vergleich zu dem „einfachen“ Ansatz (ohne induzierte Effekte) liegen die Multiplikatoreffekte um 100.000 DM höher.

Hinsichtlich der Beschäftigungseffekte einer Erhöhung der Endnachfrage um 1,0 Mio. DM ist festzuhalten, dass diese mit erheblichen zusätzlichen statistischen Problemen belastet sind. Als wichtigstes Ergebnis ist zu konstatieren, dass im Dienstleistungssektor die Summe der Beschäftigungseffekte mit ca. 10 Beschäftigten wesentlich über dem durchschnittlichen Gesamteffekt der Produzierenden Bereiche mit ca. 6 Beschäftigten liegt. Dieses Ergebnis resultiert allein daraus, dass die direkten Beschäftigungseffekte im Dienstleistungssektor mit ca. 8 Beschäftigten etwa doppelt so hoch sind wie im Produzierenden Gewerbe. Hierin spiegeln sich die Unterschiede in der Kosten- und Produktionsstruktur sowie der Beschäftigtenproduktivität zwischen „Dienstleistungen“ und „Produzierendem Bereich“ wider. Sie haben ebenso Einfluss darauf, dass a) die indirekten Beschäftigungseffekte mit durchschnittlich 1,5 Beschäftigten im Vergleich zum Dienstleistungssektor mit durchschnittlich 1,0 Beschäftigte höher, dagegen b), die induzierten Effekte, mit durchschnittlich 0,9 Beschäftigte für „Dienstleistungen“ über dem Durchschnitt (0,7) des Produzierenden Sektors liegen.

Die vorstehenden Ausführungen beziehen sich auf den Durchschnitt der wichtigen Sektoren im Produzierenden Bereich bzw. im Dienstleistungssektor Bremens.

Innerhalb des Dienstleistungssektors haben die Sektoren „Einzelhandel“ (22,3), „Post- und Fernmeldewesen“ (15,4), das „Gastgewerbe“ (12,6) sowie „Private Organisationen ohne Erwerbszweck“ (13,4) die größten Beschäftigungseffekte (Siehe Tabelle 37).

Eine Besonderheit liegt auch im Vergleich zu den Beschäftigungseffekten im Bundesdurchschnitt beim Sektor „Dienstleistungen des sonstigen Verkehrs“ vor. In diesem Sektor sind die Beschäftigungseffekte mit 4,4 Beschäftigten niedrig. Diese Besonderheit ist offensichtlich darauf zurückzuführen, dass in diesem Sektor in Bremen pro Beschäftigten eine sehr hohe Wertschöpfung erreicht wird (vgl. auch Langfassung des Teilgutachtens Schaefer S. 27ff.).

[65] Vgl. auch Anlage: Teilgutachten Langfassung Tab. II.11 und II.12

Werden die Beschäftigungseffekte der einzelnen Sektoren in Bremen mit dem Volumen der Endnachfrage dieser Sektoren in Bremen gewogen, erhält man eine Information darüber, in welchem Umfang Arbeitsplätze in Bremen von diesem Sektor „abhängen". Danach hat noch vor dem Staat der „Logistiksektor" (Nr. 43 + 46 + 48) mit ca. 67.000 Beschäftigten den größten Einfluss auf die Beschäftigung in Bremen (vgl. Tabelle 38).

*Tabelle 37: Effekte im erweiterten Modell für Sektoren mit einem Anteil am Produktionswert > 1,0 - - Inländische Produktion ohne Einfuhr -*

| **Sektor** (Abkürzungen s. auch Gutachten Langfassung: Übersicht C) | **Anteil am Produk-tionswert %** | **Multiplikatoren – Auswirkungen einer Erhöhung der Endnachfrage des Sektors um 1.0 Mio. DM** | | | | | | | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | | **HB-Output gesamt** | | **HB-Bruttowertschöpfung in Mio. DM** | | | | | **HB-Beschäftigung in Erwerbstätigen** | | | | |
| | | **Einfach** | **Erweitert** | **Relation*** | **Direkt** | **Indirekt** | **Induziert** | **Summe** | **Relation*** | **Direkt** | **Indirekt** | **Induziert** | **Summe** |
| ***Produzierendes Gewerbe Σ ∅*** | **36,9** | ***1.3*** | ***1.4*** | ***1.6*** | ***0,4*** | ***0.1*** | ***0.1*** | ***0.6*** | ***1.7*** | ***4,1*** | ***1.5*** | ***0.7*** | ***6.2*** |
| 38 Nahrungsmittel | 9,5 | 1.3 | 1.4 | 1.7 | 0,3 | 0.1 | 0.1 | 0.5 | 1.8 | 2,4 | 1.3 | 0.5 | 4.2 |
| 23 Straßenfahrzeuge | 6,4 | 1.3 | 1.4 | 1.6 | 0,4 | 0.1 | 0.1 | 0.6 | 1.6 | 3,3 | 1.4 | 0.6 | 5.4 |
| 16 Eisen und Stahl | 3,3 | 1.7 | 1.8 | 2.2 | 0,2 | 0.2 | 0.1 | 0.5 | 1.9 | 3,7 | 3.0 | 0.5 | 7.2 |
| 26 Elektrotechnik | 3,0 | 1.2 | 1.4 | 1.4 | 0,4 | 0.1 | 0.1 | 0.6 | 1.3 | 5,6 | 1.2 | 0.7 | 7.5 |
| 41 Hoch- und Tiefbau | 2,9 | 1.2 | 1.3 | 1.4 | 0,5 | 0.1 | 0.1 | 0.7 | 1.3 | 5,5 | 1.0 | 0.8 | 7.3 |
| 3 Energie | 2,9 | 1.2 | 1.3 | 1.3 | 0,5 | 0.1 | 0.1 | 0.7 | 1.6 | 2,7 | 0.9 | 0.6 | 4.3 |
| 21 Maschinenbau | 2,0 | 1.2 | 1.4 | 1.4 | 0,4 | 0.1 | 0.1 | 0.6 | 1.4 | 5,5 | 1.3 | 0.8 | 7.5 |
| 25 Luft- u. Raumfahrzeuge | 1,9 | 1.3 | 1.5 | 1.6 | 0,4 | 0.2 | 0.1 | 0.6 | 1.6 | 3,8 | 1.7 | 0.8 | 6.2 |
| 24 Wasserfahrzeuge | 1,8 | 1.3 | 1.4 | 1.6 | 0,5 | 0.1 | 0.1 | 0.6 | 1.6 | 3,6 | 1.6 | 0.7 | 5.8 |
| 42 Ausbauleistungen | 1,9 | 1.2 | 1.3 | 1.4 | 0,3 | 0.1 | 0.1 | 0.7 | 1.2 | 7,9 | 1.1 | 0.8 | 9.8 |
| 39 Getränke | 1,3 | 1.4 | 1.5 | 1.7 | 0,5 | 0.2 | 0.1 | 0.6 | 2.8 | 1,2 | 1.5 | 0.6 | 3.3 |
| ***Dienstleistungen Σ ∅*** | **43,9** | ***1.2*** | ***1.4*** | ***1.4*** | ***0,6*** | ***0.1*** | ***0.1*** | ***0.8*** | ***1.5*** | ***8,2*** | ***1.0*** | ***0.9*** | ***10.1*** |
| 48 Dienstl. d. sonst. Verkehrs | 11,6 | 1.3 | 1.4 | 1.5 | 0,5 | 0.1 | 0.1 | 0.8 | 1.8 | 2,4 | 1.2 | 0.8 | 4.4 |
| 55 Sonst. marktbest. Dienstl. | 8,2 | 1.2 | 1.3 | 1.3 | 0,6 | 0.1 | 0.1 | 0.8 | 1.3 | 5,3 | 0.9 | 0.9 | 7.1 |
| 43 Großhandel | 5,1 | 1.1 | 1.3 | 1.3 | 0,7 | 0.1 | 0.1 | 0.9 | 1.3 | 5,8 | 0.7 | 1.0 | 7.5 |
| 51 Gebäude-/Wohnungsverm. | 4,6 | 1.2 | 1.3 | 1.2 | 0,8 | 0.1 | 0.1 | 0.9 | | ... | | | |
| 46 Schifffahrt, Häfen | 3,1 | 1.5 | 1.6 | 1.6 | 0,5 | 0.2 | 0.1 | 0.7 | 1.6 | 4,4 | 2.2 | 0.7 | 7.2 |
| 44 Einzelhandel | 2,2 | 1.2 | 1.4 | 1.3 | 0,7 | 0.1 | 0.1 | 0.9 | 1.1 | 20,7 | 0.6 | 1.0 | 22.3 |
| 53 Wissenschaft | 1,9 | 1.2 | 1.3 | 1.4 | 0,4 | 0.1 | 0.1 | 0.6 | 1.4 | 5,2 | 1.2 | 0.6 | 7.1 |
| 58 Priv. Org. o. Erwerbszweck | 1,7 | 1.2 | 1.4 | 1.3 | 0,7 | 0.1 | 0.1 | 0.9 | 1.2 | 11,6 | 0.7 | 1.1 | 13.4 |
| 50 Versicherungswirtschaft | 1,5 | 1.2 | 1.4 | 1.4 | 0,5 | 0.1 | 0.1 | 0.7 | 3.1 | 1,0 | 1.2 | 0.8 | 3.0 |
| 52 Gastgewerbe | 1,4 | 1.4 | 1.5 | 1.6 | 0,4 | 0.2 | 0.1 | 0.7 | 1.2 | 10,6 | 1.3 | 0.8 | 12.6 |
| 54 Gesundheits- u. Veterinw. | 1,4 | 1.1 | 1.3 | 1.2 | 0,7 | 0.1 | 0.1 | 0.9 | 1.2 | 9,5 | 0.6 | 0.9 | 11.0 |
| 47 Post- u. Fernmeldewesen | 1,2 | 1.1 | 1.3 | 1.2 | 0,8 | 0.1 | 0.1 | 0.9 | 1.1 | 13,9 | 0.7 | 0.9 | 15.4 |

*) Die Relation ist Summe / Direkte Effekte

*Quelle Schaefer (IKSF), Teilgutachten Regionale Multiplikatoren)*

*Tabelle 38: Erwerbstätige in Bremen, in Abhängigkeit der inländischen Endnachfrage eines Sektors*

| SEKTOR | | Summe der Erwerbstätigen in Tausend |
|---|---|---|
| 56 | Dienstleistungen der Gebietskörperschaften | 60 |
| 44 | Dienstleistungen. des Einzelhandels | 31 |
| 48 | Dienstleistungen des Sonstigen Verkehrs | 30 |
| 55 | Sonstige marktbestimmte Dienstleistungen. | 27 |
| 43 | Leistungen des Großhandels u.ä., Rückgewinnung. | 26 |
| 38 | Nahrungsmittel (ohne Getränke) | 23 |
| 23 | Straßenfahrzeuge | 21 |
| 57 | Dienstleistungen der Sozialversicherung | 14 |
| 26 | Elektrotechnische Erzeugnisse | 13 |
| 41 | Hoch- und Tiefbauleistungen u.ä. | 12 |
| 49 | Dienstleistungen der Kreditinstitute | 12 |
| 47 | Dienstleistungen.des Postdienstes u. Fernmeldewesens | 11 |
| 46 | Dienstleistung der Schifffahrt, Wasserstraßen, Häfen | 11 |

*Anmerkung: Ausgewählte Sektoren, für die die Summe der Erwerbstätigen mehr als 10.000 beträgt. Die Summe gibt an, wie viele Erwerbstätige direkt, indirekt und induziert von der Endnachfrage dieses Sektors abhängen.*

*Quelle: Schaefer (IKSF), Teilgutachten Regionale Multiplikatoren*

**Bewertung der Ergebnisse im Vergleich zu anderen Studien**

Regionale Multiplikatoren können für verschiedenste Fragestellungen bei der Beurteilung und Lenkung eines Wirtschaftsraumes in vielfältiger Weise genutzt werden. Die sich sektoral unterscheidenden Multiplikatoren dieser Studie geben Auskunft über die Verteilung der Wirtschaftskraft in der Region Bremen und können somit sowohl zur Analyse der Strukturen als auch zur Erstellung und Validierung eines Zielsystems lenkender Maßnahmen dienen. Aus diesem Grund werden in verschiedensten Projekten regionale Multiplikatoren abgeleitet und ausgewertet.

Die Multiplikatoren basieren auf der wirtschaftlichen Verflechtung der Region Bremen und geben neben den direkten Effekten einer wirtschaftlichen Maßnahme auch die indirekten Effekte an. Zu den ausgewiesenen Multiplikatoren zählen die Effekte auf die Produktion, die damit verbundene Bruttowertschöpfung und die ebenfalls damit verbundene Beschäftigung. Drei Kriterien, mit denen Maßnahmen hinsichtlich ihrer wirtschaftlichen Auswirkungen hinreichend beschrieben werden können. Die abgeleiteten Multiplikatoren sind auf das Jahr 1993 bezogen. Sie geben Auskunft, welche Bedeutung die einzelnen Sektoren hinsichtlich der einzelnen Mul-

tiplikatoren und damit innerhalb der Region Anfang bis Mitte der neunziger Jahre hatten. Bei Wiederholung der Analyse für ein aktuelles Jahr könnten anhand der Multiplikatoren Strukturveränderungen in der sektoralen Aufteilung der Region aufgezeigt werden. Damit ließen sich neben der Analyse auch Prognosen ableiten, die zur Evaluation alternativer Handlungsszenarien dienen könnten.

Neben der Rolle der Multiplikatoren und deren Differenzierung nach einzelnen Sektoren ist die sektorspezifische Information von herausragender Bedeutung, da einzelne Maßnahmen mittels regionaler Multiplikatoren evaluiert werden können. Für die regionale Wirkung innerhalb der technischen Verflechtung der Sektoren ist es entscheidend, ob der Bezug einer Vorleistung innerhalb der Region stattfindet oder ob dadurch Importe anfallen. Für die induzierten Effekte ist es entscheidend, ob Einkommen, Gewinn und Steuern inländischen Wirtschaftseinheiten zufallen und wo die weitere Verausgabung stattfindet.

Grundlagen für die Ableitung der Multiplikatoren in dieser Studie sind ein Modell für die wirtschaftliche Verflechtung (aus pragmatischen Gründen wird hier das offene statische Mengenmodell von Leontief verwendet) und Daten für diese Verflechtung auf der regionalen Ebene. Dabei ergeben sich meist Einschränkungen hinsichtlich der Darstellungsgenauigkeit der Sektoren in bezug auf die Variablen Produktion, BWS, Importe und Beschäftigtenzahlen. Empirisch ermittelte regionale Multiplikatoren kommen daher auch nicht ohne Schätzungen und Abstimmungsprozesse zustande. Da originäre Daten meist nur auf der Ebene autonomer Staaten erhoben werden, ist die Abgrenzung kleinerer Regionen meist nur derivativ möglich. Vergleiche zwischen originären und rein derivativen Studien haben gezeigt, dass es wesentlich auf die regionale Bezugspräferenz der Unternehmen und Haushalte ankommt, wenn die wirtschaftliche Verflechtung in den Multiplikatoren annähernd genau widergegeben werden soll. Dies entspricht der intuitiven Vorstellung, dass die regionale Verflechtung davon abhängt, inwieweit der Bedarf der Wirtschaftseinheiten einer Region innerhalb dieser Region auch produziert wird. Nicht selten werden für die regionalen Bezugspräferenzen konstante Faktoren über alle Sektoren angenommen, oder nicht darüber berichtet, wie diese ermittelt wurden.

Die Datengrundlage für regionale Multiplikatoren für Regionen innerhalb Deutschlands stellen die Statistischen Landesämter zusammen, womit die Definition einer Region sinnvoller Weise auf Länderebene (bzw. einem Verbund von Bundesländern) beschränkt werden sollte, da sonst die Schätzungen der Eckdaten (Produktionswert, Vorleistungen, Bruttowertschöpfung, Importe usw.) die Genauigkeit der Multiplikatoren zu sehr beeinflussen können. Für die in der Bundesrepublik übliche funktionale Abgrenzung der Sektoren müssen die Angaben der Statistischen Landesämter (die in der institutionellen Abgrenzung der Sektoren er-

hoben werden) umgestellt werden und darüber hinaus muss die gewünschte sektorale Differenzierung vorgenommen werden. Für ein derivatives Vorgehen bei der Ermittlung regionaler Multiplikatoren bedarf es daher einer Reihe von Annahmen, deren Plausibilität sich nur schwer verifizieren lässt. Grundsätzlich ist dabei eine höhere sektorale Differenzierung wünschenswert, da einzelne Maßnahmen so differenzierter analysiert werden können. Hinsichtlich der wichtigen regionalen Bezugspräferenz gibt es keine umfassenden Erhebungen im Bundesgebiet. Lediglich für einzelne Branchen wurden Erhebungen durchgeführt, die gezeigt haben, dass die regionale Bezugspräferenz sektoral ausgeprägt ist und somit eine konstante Ausprägung in einer derivativen Vorgehensweise zu Fehlschlüssen führen muss.

Für die Region des Landes Bremen liegen mit dieser Studie zwei aktuelle Untersuchungen für die regionalen Multiplikatoren vor, die sich auf denselben Zeitraum beziehen. Die regionalen Bezugspräferenzen sind in beiden Fällen geschätzt und stellen eine Mischung aus der Gravitationshypothese und der „own-valley"-Hypothese dar. Die Studie von Pfähler[66] differenziert zwölf Sektoren mit der Fragestellung der regionalen Multiplikatoren der Universität, den Hochschulen und den Forschungsinstituten im Land Bremen. Diese regionalen Multiplikatoren werden im Sektor 11 des 12-Sektoren-Modells nachgewiesen. Die hier vorliegende Studie über die regionalen Multiplikatoren im Land Bremen differenziert 58 Sektoren, wobei nur 47 Sektoren in Bremen produzieren. Ein Vergleich der regionalen Multiplikatoren ist zwar so direkt nicht möglich, da sich die sektorale Gliederung unterscheidet, umso erstaunlicher ist es deshalb, dass die Werte nur relativ wenig voneinander abweichen. Es ist vielleicht einmalig, dass zwei voneinander unabhängige derivative Modelle für dasselbe Jahr und dasselbe Bundesland verglichen werden können, auch wenn dieser Vergleich die unterschiedliche Datengrundlage, sektorale Tiefe und Vorgehensweise beider Studien berücksichtigen muss.

Die Angaben von Pfähler für die Universität, die Hochschulen und Forschungsinstitute im Lande Bremen 1993 weisen direkte und indirekte Effekte für den Outputmultiplikator 1,207 (1,680)[67] nach. Diese Studie gibt den Wert für den Sektor 53 „Dienstleistungen der Wissenschaft und Kultur und Verlage" mit 1,221 (1,932) an. Die Summe der absoluten Einkommenseffekte (bezogen auf 1 Einheit zusätzlicher Nachfrage) betragen bei Pfähler 0,812 und hier 0,561. Die Summe der absoluten Beschäftigungseffekte (bezogen auf 1 Einheit zusätzliche Nachfrage) betragen bei Pfähler 7,989 und hier

---

66 Vgl. Pfähler, W.; Gabriel, C.M.; Bönte, W.; Kettner, A.; 1999: Wirtschaftsfaktor Bildung und Wissenschaft. Die Bedeutung der Bremer Hochschulbildungs- und Forschungseinrichtungen für die Region (wird demnächst veröffentlicht).

67 Werte in Klammern beziehen sich auf inländische Produktion und Einfuhr, Werte vor den Klammern auf die inländische Produktion.

6,442. Dabei muss man berücksichtigen, dass in den Sektor 11 des 12-Sektoren-Modells die Sektoren 49-55 des 58-Sektoren-Modells fallen, und dass der Sektor 49 „Dienstleistungen der Kreditinstitute“ gesondert betrachtet werden muss.[68] Ohne auf die Werte weiter einzugehen wird klar, dass die stärker differenzierte Ausweisung der Effekte im 58-Sektoren-Modell Vorteile bei der Interpretation hat und deshalb bevorzugt werden sollte.

Abschließend muss nochmals betont werden: Regionale Multiplikatoren können nur so aussagekräftig sein wie die Datenbasis, auf deren Grundlage sie berechnet wurden. Je detaillierter die Datenbasis ist, desto fundierter sind die Aussagen, die daraus abgeleitet werden können. Daher wäre es wünschenswert, von der Amtlichen Statistik geeignete Daten für die Bundesländer erhalten zu können. Derivative Ansätze könnten sich so auf die Festlegung der regionalen Bezugspräferenzen beschränken und diese Koeffizienten näher untersuchen.

**Zusammenfassung**

Ziel der Studie war die empirische Überprüfung angenommener multiplikativer Effekte von wirtschaftsstrukturpolitischen Programmen für Bremen, insbesondere des Investitionssonderprogramms. Die Überprüfung erfolgte auf der Grundlage einer für Bremen erstellten Input/Output-Tabelle mit 58 Sektoren mit anschließender I/O-Analyse. Hierbei waren erhebliche Datenprobleme zu überwinden.

Regionalmultiplikator:

Als wichtiges Ergebnis ist als erstes festzustellen, dass die ex ante angenommenen multiplikativen Effekte in der Größenordnung mit der Realität übereinstimmen – unter Vorbehalt wegen der Datenlage. So führt im Durchschnitt der Sektoren unter Einbeziehung der induzierten Effekte eine sektorale Erhöhung der Endnachfrage um z.B. 1,0 Mio. DM zu einer Steigerung des Produktionswertes insgesamt in Bremen von 1,4 Mio. DM. Dies entspricht einem **Multiplikator von 1,4.** Damit wird der in Wirkungsanalysen für Bremen angenommene Wert von 1,3 in der Größenordnung bestätigt.

Wertschöpfungsmultiplikator:

Die durchschnittlichen multiplikativen Effekte einer Erhöhung der Endnachfrage um 1,0 Mio. DM auf die Bruttowertschöpfung in Bremen werden als Ergebnis der I/O-Analyse mit ca. 0,7 Mio. DM,

[68] Die Vorleistungen der Kreditinstitute weisen die Kredite aller Sektoren nach, wodurch der Outputmultiplikator und der Beschäftigungseffekt hier besonders hoch ausfallen.

ihre Wirkung auf die Beschäftigung in Bremen mit ca. 6 Beschäftigten für das Produzierende Gewerbe und 10 Beschäftigte für den Dienstleistungssektor geschätzt.

Im Rahmen der oben festgestellten Gesamteffekte spielen die induzierten Effekte nur eine untergeordnete Rolle. Der Grund hierfür sind die erheblichen Sickerverluste bei der Wiederverausgabung der durch Nachfrageimpulse direkt und indirekt entstandenen Einkommen (z.B. durch Kauf importierter Güter und Dienstleistungen und wegen des hohen Auspendlersaldos). Der Anteil der induzierten Effekte am Gesamteffekt in Bremen liegt bei Produktion, Bruttowertschöpfung und Beschäftigung bei ca. 10%.

Die sektorale Auswertung der I/O-Analyse für Bremen macht deutlich, dass neben den Gebietskörperschaften der wichtigste Sektor für Bremen der Logistikbereich, gebildet aus Dienstleistungen des „Sonstigen Verkehrs“ (Spedition, Lagerei und Verkehrsvermittlung u.ä.), Großhandel sowie Schifffahrt und Häfen ist. Von diesen Sektoren hängen insgesamt in Bremen ca. 67.000 Arbeitsplätze ab. Weitere große Bedeutung für Bremen haben die „marktbestimmten Dienstleistungen“ (ca. 27.000 Arbeitsplätze), die Nahrungsmittelproduktion mit ca. 23.000 sowie der Fahrzeugbau und der Bausektor (einschl. Ausbau) mit jeweils 21.000 und die Elektrotechnik mit 13.000 Arbeitsplätzen.

### 4.7.4 Kernaussagen aus dem Teilgutachten Schaefer für die Wirkungsanalyse ISP durch den Mikro-/Meso-Ansatz *(Prognos)*

Die folgenden vier wichtigen regionalen Multiplikatoren lassen sich aus dem Teilgutachten von Prof. Schaefer identifizieren:

**Vorleistungsmultiplikator für das Land Bremen**

Der Vorleistungsmultiplikator beschreibt den aus der unmittelbaren Produktion und über die Vorleistungsverflechtungen entstehenden Output infolge einer Erhöhung der Endnachfrage in Relation zu dem auslösenden Nachfrageimpuls. Die multiplikatorinduzierte Output-Wirkung beträgt 26,7 % des auslösenden Nachfrageimpulses. Demnach beträgt der **bremische Vorleistungsmultiplikator 1,267**.

**Einkommenswiederverausgabungs-Multiplikator**

Der Einkommenswiederverausgabungs-Multiplikator beschreibt den durch die Wiederverausgabung der in der regionalen Produktion entstehenden Einkommen, die über zusätzliche entstehende Nachfrage und die zugehörigen Vorleistungsverflechtungen einen

zusätzlichen Output-Effekt haben. **Der Einkommenswiederverausgabungs-Multiplikator beträgt 1,102**.

**Bremischer Regionalmultiplikator**

Der **bremische Regionalmultiplikator** insgesamt errechnet sich aus der multiplikativen Verknüpfung von Vorleistungs- und Wiederverausgabungs-Multiplikator. Er beträgt nach den Berechungen von Prof. Schaefer **1,396**.

**Beschäftigungsmultiplikator**

Der **Beschäftigungsmultiplikator** beschreibt den durch einen Endnachfrageimpuls von 1 Mio. DM ausgelösten Beschäftigungseffekt. Er beträgt für das **produzierende Gewerbe 6 Arbeitsplätze**[69] und für die **Dienstleistungsbranchen 10 Arbeitsplätze je Endnachfrageimpuls von 1 Mio. DM**.

## 4.8 Beschäftigungswirkung aus dem Mikro-/Mesoansatz

Bei den in Kapitel 4.7.2 ermittelten projektbezogenen Beschäftigungswirkungen handelt es sich um Wirkungen, die auf der einen Seite um den Nicht-ISP-Finanzierungsanteil und Produktivitätseffekte bereinigt sowie auf der anderen Seite um multiplikatorinduzierte Beschäftigungseffekte ergänzt werden müssen. Dies geschieht auch im Vorgriff auf die Gegenüberstellung der Mikro-/Meso-Ergebnisse mit den in Kapitel 5 noch darzustellenden Ergebnissen aus dem makroökonomischen Simulationsmodell. Die Ergebnisse der Berechnung des Mikro-/Mesoansatzes sind in Tabelle 39 dargestellt.

**Anteil der Nicht-ISP-Mittel**

Um die nur durch ISP-Finanzierung erreichten Effekte bewerten zu können, ist es erforderlich, die über den Mikro-/Meso-Ansatz ermittelten Effekte anteilig um die Finanzierungsanteile aus Nicht-ISP-Mitteln zu kürzen.

Diese Abschläge sind aus folgenden Gründen bei der projektbezogenen Bewertung nicht heraus gerechnet: Der Anteil außerbremischer Mittel ist unter Sanierungsgesichtspunkten als positiver

[69] Arbeitsplätze ausgedrückt in Vollzeitäquivalenten p.a.

Akquisitionseffekt des ISP zu werten. Auch hinsichtlich der nicht ISP-Mittel aus dem bremischen Haushalt in Höhe von ca. 10 % des Projektvolumens ist wegen des dominierenden Finanzierungsanteils des ISP bei der Bewertung der Einzelprojekte im Rahmen der ISP-Evaluierung kein Abschlag vorzunehmen.

*Tabelle 39: Gesamtergebnis Beschäftigungseffekt der Mikro-/Meso-Evaluierung*

| **Ergebnisse der projektbezogenen Mikro-/Meso-Evaluierung** | | **Arbeitsplätze** |
|---|---|---|
| projektbezogen ermittelte Beschäftigungseffekte: | | **46.345** |
| ISP-bezogene Beschäftigungseffekte *abzgl. Nicht-ISP-Mittel-Anteil am Gesamt-Projektvolumen: 10 %* | **- 10 %** | **- 4.635 (41.710)** |
| Produktivitätsbereinigte ISP-Beschäftigungseffekte *abzgl. Produktivitätseffekt: 4 %* | **- 4 %** | **-1.668 (40.042)** |
| Multiplikatorinduzierte Beschäftigungseffekte *Regionalmultiplikator 1,2* | **+ 20 %** | **+ 8.008** |
| **GESAMTE BESCHÄFTIGUNGSEFFEKTE** | | **48.050 AP** |

*Quelle: eigene Berechnungen* © prognos 2002

**Produktivitätssteigerungen**

In Vorwegnahme der makroökonomischen Simulation ist festzuhalten, dass das Modell erhebliche ISP-induzierte Produktivitätssteigerungen ermittelt hat, die maßgeblich zur verbesserten Wettbewerbsfähigkeit der bremischen Wirtschaft und damit zu den erwarteten Wachstums- und Beschäftigungseffekten beitragen (s. Kap. 5). Insgesamt betragen die durch das ISP bewirkten zusätzlichen Produktivitätssteigerungen etwa 8 bis 9 %. Zwar sind auch in der projektbezogenen Ableitung der ISP-Effekte über den Mikro-/Meso-Ansatz Produktivitätseffekte dadurch abgebildet, dass ja gerade die innovativen Unternehmen durch die Maßnahmen des ISP gefördert werden. Andererseits beruhen die Ergebnisse auf IST-Daten, so dass zukünftige Produktivitätssteigerungen nicht Bestandteil der Ergebnisse sind. Ferner sind die Produktivitätseffekte auf Grundlage der Mikro-/Meso-Ergebnisse nicht exakt quantifizierbar. Da die projektbezogene Ableitung der ISP-Effekte (bspw. aus aktuellen Arbeitsplatzdichtewerten bei den Gewerbeflächen in Säule 1) die Produktivitätseffekte nicht vollständig abbilden kann, erscheint ein Abschlag in Höhe von etwa 50 % bezogen auf die Makro-Ergebnisse, also von 4 %-Punkten, gerechtfertigt.

**Der Regionalmultiplikator in der Bewertung im Mikro-/Meso-Evaluierungsansatz**

Der Regionalmultiplikator für das Land Bremen beträgt laut Teilgutachten von Prof. Schaefer 1,396. Er wird durch multiplikative

Verknüpfung des Vorleistungsmultiplikators mit dem Einkommens-Wiederverausgabungs-Multiplikator gebildet (s.o.).

Aus Sicht des Hauptgutachters kann bei der Bewertung der Wirkungen nicht der volle Regionalmultiplikator auf die durch den Mikro-/Meso-Ansatz (projektbezogen) ermittelten und aggregierten Beschäftigungseffekte angewendet werden, da es in Folge von Doppelzählungen zu einer Überschätzung der ISP-Ergebnisse käme.

Seit 1994 sind Ausweisungen von Gewerbeflächen in Bremen fast ausschließlich auf ISP-Flächen erfolgt. Entsprechend sind die Beschäftigungseffekte in Folge von Neuansiedlungen, Gründungen und Expansionen ganz überwiegend in den ISP-Projekten bereits erfasst. Mit zunehmender Besiedlung der ISP-Flächen wächst somit der Anteil der bremischen Vorleistungsverflechtungen zwischen Unternehmen auf diesen Flächen je umfangreicher die neuen Aktivitäten sind und vor allem je vielfältiger diese Aktivitäten durch die unterschiedliche Profilbildung der einzelnen Standorte sind. Ein augenfälliges Beispiel stellen die Zuliefererbetriebe im Gewerbepark Hansalinie für die DaimlerChrysler Produktion in Bremen dar. Ähnliches gilt beispielsweise auch für Handels- und Verkehrsdienstleister, die neben ihrer Funktion für den Hafen Dienstleistungen vorrangig für die bremische gewerbliche Wirtschaft erbringen genau wie unternehmensbezogene Dienstleistungen an den ISP-Standorten Airport-Stadt und Büropark Oberneuland. Da eine Quantifizierung des aufgrund des o.g. umfassenden und umfangreichen Ansatzes quasi modellimmanenten Multiplikators in diesem Zusammenhang nicht quantifizierbar ist, wird der im Teilgutachten Prof. Schaefer ermittelte **Vorleistungsmultiplikator lediglich in halber Höhe angewendet (1,13 anstatt 1,267).**

Um der Tatsache Rechnung zu tragen, dass durch ISP-Beschäftigungseffekte induzierte Einkommen zu einem erheblichen Teil in Unternehmen wieder verausgabt werden, deren Beschäftigungsentwicklung bereits vor allem in ISP-Projekten der Säule 2 (City-Einzelhandel sowie Freizeit-, Kultur- und Gastronomiebereich) erfasst wurden, wird auch der **Einkommens-Wiederverausgabungs-Multiplikator lediglich in halber Höhe (1,05 anstatt 1,102) angesetzt.**

Der für die nach dem Mikro-/Meso-Ansatz berechnete Ermittlung der Gesamtbeschäftigungswirkungen des ISP **anzusetzende Regionalmultiplikator** beträgt demnach 1,13 x 1,05 = 1,19 entsprechend **1,2.**

Als **Summe** der Ermittlung der **Beschäftigungswirkung aus der Mikro-/Meso-Evaluierung** ergeben sich **48.050 Arbeitsplätze** für das Jahr 2016 (vgl. Tabelle 39).

# 5 Makroökonomischer Ansatz zur Ermittlung der Wirkungen des ISP

## 5.1 Exkurs: Simulationen der Wirkungen des bremischen ISP mit dem regionalökonometrischen Modell brECOmod (Dipl.-Oec. K. Bartsch)

Der Teilgutachter Bartsch (Klaus Bartsch Econometrics) hat in seinem Teilgutachten die Effekte des bremischen Investitionssonderprogrammes mit Hilfe eines von ihm entwickelten regionalökonometrischen Simulationsmodells „brECOmod“ abgeschätzt. Die Ergebnisse sind als Langfassung in der Anlage beigefügt. In diesem Exkurs sind die für den Abgleich der Wirkungen zwischen Mikro-/Meso-Ansatz und Makro-Ansatz wichtigsten Ergebnisse zitiert.

### 5.1.1 Die Szenarien der Simulationsrechnungen

Das Basisszenario bildet die wirtschaftliche Entwicklung Bremens ohne die im Rahmen des ISP bis 2004 und des sog. „Anschlussinvestitionsprogramms“ (AIP) ab 2005 getätigten zusätzlichen öffentlichen Wirtschaftsstrukturinvestitionen ab. Damit wird eine deutlich reduzierte wirtschaftsstrukturpolitische Aktivität in Bremen unterstellt. Dieses Szenario wird in den Modellkontext eingebracht, indem die Instrumentvariable „Öffentliche Investitionen des Landes Bremen“ um den jeweiligen Ist- bzw. Planungsbetrag für das ISP bzw. das AIP reduziert wird.

Im Szenario ISP, Variante I wird das ISP in den historischen und geplanten quantitativen Größenordnungen umgesetzt. In diesem Szenario wird die ISP-spezifische Relation „öffentliche zu (induzierten) private Investitionen“ von der Höhe und der zeitlichen Gewichtung der Wirkungen her entsprechend der aggregierten Ergebnisse der Evaluation der Einzelprojekte durch Prognos und das BAW gesetzt.

Im Szenario ISP + AIP, Variante I wird das ISP ab 2005 durch das AIP fortgesetzt. Die Höhe der AIP-spezifischen Relation von öffentlichem zu induziertem privaten Invest sowie die Zeitstruktur der Ursache-Wirkungslags entsprechen den für das ISP ermittelten Werten.

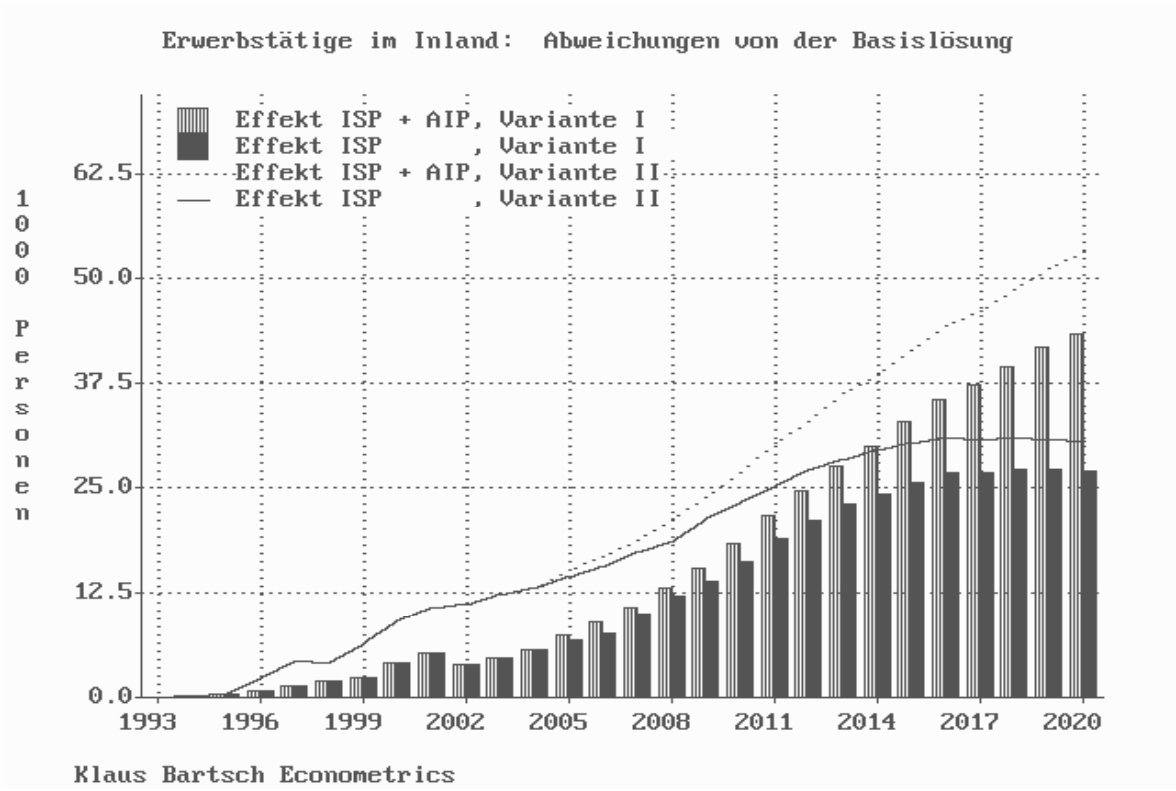
Im Szenario ISP, Variante II wird im Unterschied zu Variante I das Niveau der ISP-spezifische Relation „öffentliche zu (induzierten) private Investitionen“ modellendogen bestimmt. Die Relation und ihre Entwicklung wird abgeleitet aus der modellendogenen Berechnung eines zeitvariablen, vom Anteil der öffentlichen Wirtschaftstrukturinvestitionen am gesamten öffentlichen Invest abhängigen Parameters. Die zeitliche Gewichtung der Ursache-Wirkungs-Struktur wird hingegen so übernommen, wie sie sich aus den Prognos/BAW-Ergebnissen ergibt.

Im Szenario ISP + AIP, Variante II wird zusätzlich zum vorstehenden Szenario das ISP ab 2005 durch das „Anschlussinvestitionsprogramm“ (AIP) fortgesetzt.

### 5.1.2 Die Hauptergebnisse der Simulationsrechnungen

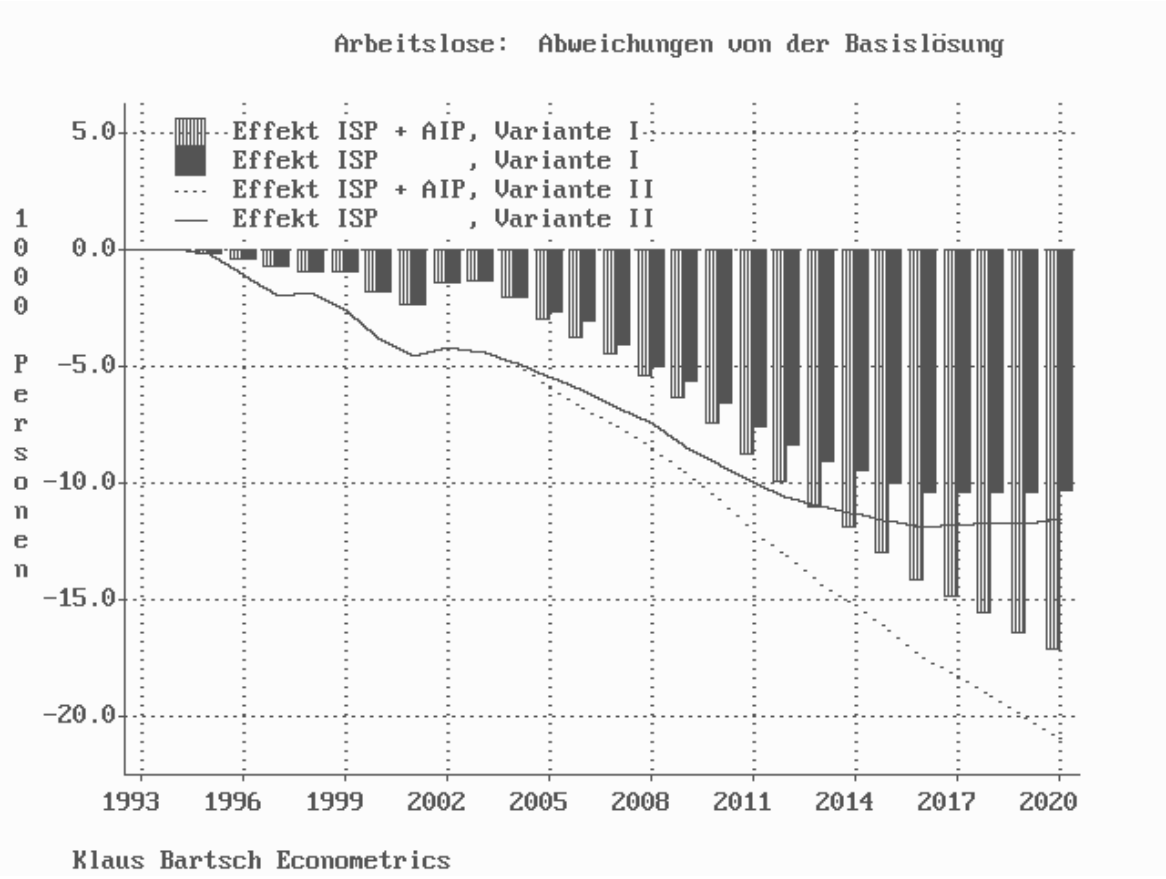
Im Ergebnis der Simulationsrechnungen können für das ISP mittel- und langfristig beachtliche BIP- und Beschäftigungseffekte festgestellt werden. Je nach Lösungsvariante wird das ISP-induzierte Maximum an zusätzlicher Beschäftigung in der zweiten Hälfte des kommenden Jahrzehnts mit 27.000 – 31.000 Beschäftigten erreicht. Unter Einschluss des AIP werden nach Prognose des Modells bis 2020 Beschäftigungseffekte von insgesamt zwischen 43.000 und 53.000 Personen erreicht (vgl. Abbildung 13).

*Abbildung 13: Erwerbstätige im Inland*



Das ISP bewirkt bis 2020 einen substantiellen Rückgang der Arbeitslosigkeit zwischen 10.000 – 12.000 Personen (ISP+AIP: –17.000 bis –21.000 Personen) (vgl. Abbildung 14). Die Differenz gegenüber der prognostizierten Mehrerwerbstätigkeit von 27.000 – 31.000 Personen erklärt sich daraus, dass die Beschäftigungszunahme sich zu einem erheblichen Teil aus dem Umland und der sogenannten „Stillen Reserve“ von nicht beim Arbeitsamt registrierten Arbeitssuchenden speist.

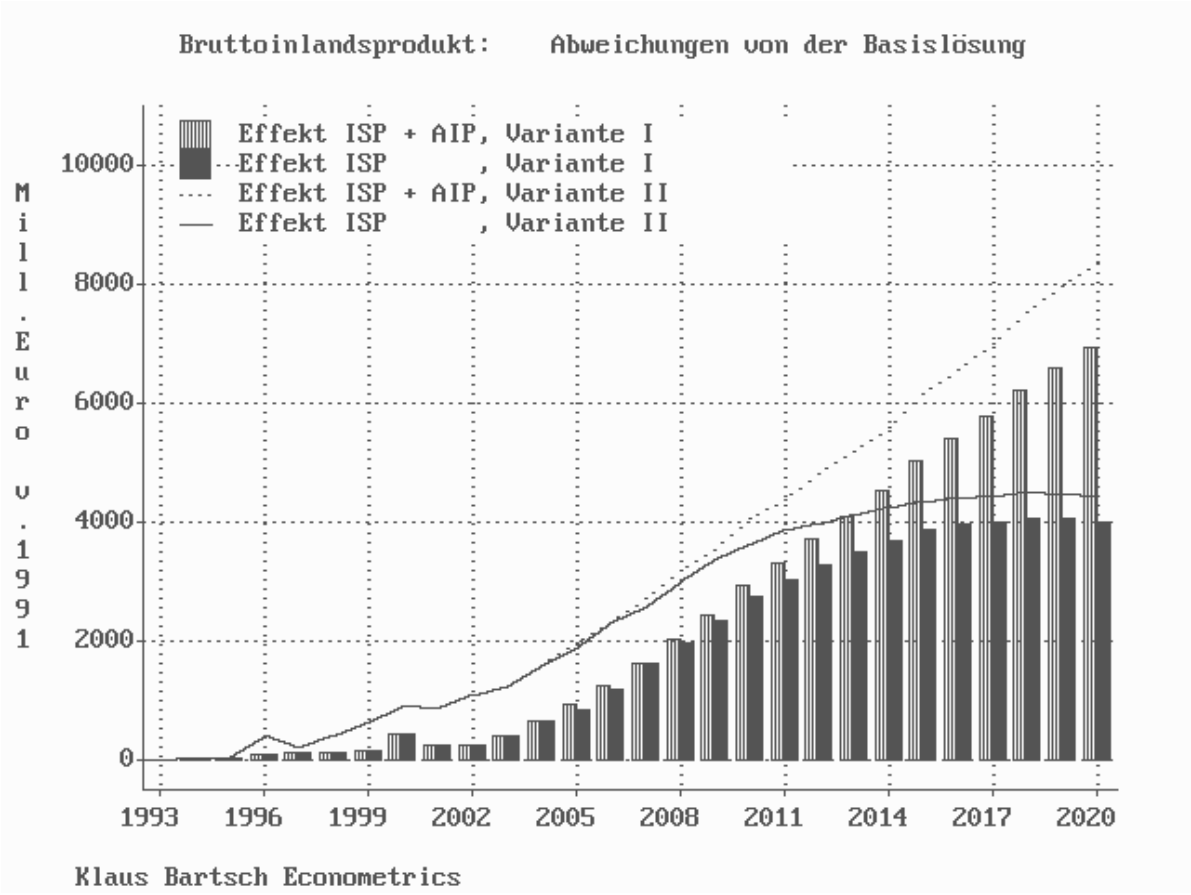
*Abbildung 14: Arbeitslose*




Das reale Bruttoinlandsprodukt liegt infolge des ISP in 2020 nach der Prognose um etwa 4.0 - 4.3 Mrd. EURO über dem Basisszenario (vgl. Abbildung 15). Dieses ist ein relativer Zuwachs gegenüber dem Basisszenario von 14 % bis 16 %. Demgegenüber entsteht bei der Beschäftigung nur eine prozentuale Differenz von 6 bis 7 %. Die Differenz zwischen dem prozentualen Niveaueffekt beim reale BIP und bei der Beschäftigung liegt somit je nach Variante zwischen 8 % und 9 %. Dieser Wert entspricht der kumulierten Erhöhung der Arbeitsproduktivität durch das ISP. Dieses Er-

gebnis deckt sich mit der von Aschauer[70] vertretenen Hypothese, dass die von Infrastrukturinvestitionen ausgehende Verbesserung der Angebotsbedingungen vor allem die Voraussetzung für signifikante Produktivitätserhöhungen liefert. Die dadurch erreichte Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit schafft laut Modellprognose per saldo zusätzliche, gleichzeitig produktivere Arbeitsplätze.

*Abbildung 15: Reales Bruttoinlandsprodukt*




Bei einer Disaggregation der Effekte des ISP auf das reale BIP-Niveau und der Beschäftigungseffekte bei den Lohnabhängigen nach Wirtschaftszweigen zeigt sich, dass die realen BIP-Effekte relativ gleichmäßig auf die Wirtschaftsbereiche Produzierendes Gewerbe, Handel und Verkehr sowie private Dienstleistungen aufteilen, mit leichten Vorteilen für den Dienstleistungssektor. Der strukturelle Wandel der Produktionsstruktur zugunsten des tertiären Sektors wird durch das ISP leicht beschleunigt. Die sektoralen Beschäftigungseffekte hingegen unterscheiden sich erheblich. Im Dienstleistungsbereich fallen mit etwa 15.000 Mehrbeschäftigten

[70] Vgl. Aschauer, David A.; 1989: Is Public Expenditure Productive ? In: Journal of Monetary Economics 23 (1989).

die stärksten Effekte an, gefolgt vom Sektor Handel und Verkehr mit etwa 10.000 Mehrbeschäftigten.

Im Produzierenden Gewerbe dominiert hingegen der durch das höhere Investitionsniveau verstärkte Produktivitätseffekt. Hier sinkt die Beschäftigung trotz erheblicher zusätzlicher Bruttowertschöpfung gegenüber dem Basisszenario bis 2020 um etwa 3000 Personen ab.

In dieser Entwicklung spiegelt sich der Effekt der gegenüber den übrigen Wirtschaftszweigen erheblich stärkeren Produktivitätsentwicklung im produzierenden Gewerbe wieder. Das höhere Investitionsniveau führt zu einer beschleunigten Diffusion des technischen Fortschritts in den bremischen Anlagenkapitalstock. Infolge der im Produzierenden Gewerbe vergleichsweise starken Bindung der Entwicklung der Arbeitsproduktivität an Umfang und Modernität des Anlagenvermögens erhöht sich die Arbeitsproduktivität langfristig stärker als das Outputniveau. Diese Entwicklung bildet einerseits mittel- und langfristig die Grundlage für eine erhöhte Exportfähigkeit und damit ein höheres BIP. Andererseits kann die Beschäftigungsentwicklung im Produzierenden Gewerbe infolge der im Vergleich zu den übrigen Sektoren höheren Beschäftigungsschwelle im Bereich des produzierenden Gewerbes langfristig keinen positiven Beitrag leisten. Positive Beschäftigungseffekte treten hier vor allem in der unmittelbaren Realisierungsphase der ISP-Investitionen auf. Allerdings sollte bei der Betrachtung der unmittelbaren Beschäftigungsentwicklung im Produzierenden Gewerbe nicht außer acht gelassen werden, dass von der Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit dieses Sektors erhebliche mittelbare Wirkungen auf die Beschäftigung im Bereich des Tertiären Sektors ausgehen. Das Produzierende Gewerbe ist der Hauptproduzent von „tradable goods“ und damit auch der bremen-endogene Hauptakteur bei der Ausweitung der Nettoaußennachfrage als wesentlicher Determinante der endogen Erhöhung des bremischen Wirtschaftswachstums überhaupt. Die handelsschaffende Wirkung eines außenwettbewerbsfähigeren Produzierenden Gewerbes zieht entscheidende Beschäftigungseffekte im Bereich des Handels und des Verkehrs nach sich. Zugleich wird die Nachfrage nach Finanz- und sonstigen unternehmensnahen Dienstleistungen angeregt, so dass die negative Beschäftigungsentwicklung im unmittelbaren produzierenden Gewerbe durch die induzierten Beschäftigungseffekte in den übrigen Sektoren erheblich überkompensiert wird. Ein wesentlicher Teil des Wachstums und damit der Beschäftigungsentwicklung des Tertiären Sektors fußt somit auf einer dynamischeren Entwicklung des Produzierenden Gewerbes. Die Erhöhung der Wettbewerbsfähigkeit des Produzierenden Gewerbes ist insgesamt als notwendige Entwicklungsbedingung für eine dynamische Entwicklung auch des Dienstleistungssektors zu betrachten.

Die sektorale Unterschiede in der Entwicklung der Arbeitsproduktivität bewirken im Bereich der Beschäftigtenstruktur einen im Vergleich mit der Produktionsstruktur beschleunigten Strukturwandel.

Die Bruttoanlageinvestitionen des Unternehmenssektors ohne Wohnungsbau liegen infolge der durch das ISP verbesserten regionalen Standortbedingungen und zusätzlich induzierter Komplementärinvestitionen je nach Variante mehr oder weniger deutlich über dem „Without-ISP“-Fall. Sie sind der entscheidende Hebel, über den das ISP auf Wachstum und Beschäftigung in die Regionalökonomie wirkt (Abbildung 16 und Abbildung 17). Wie die Diagramme zeigen, zeitigt das ISP den größten Teil der Wirkungen auf das private Investitionsniveau erst nach seinem Auslaufen im Jahr 2004. Das Maximum wird im Jahr 2007 erreicht, danach erfolgt ein allmähliches Auslaufen der Effekte des ISP auf das Investitionsniveau. Die Umsetzung des AIP führt zu einer dauerhaften Stabilisierung des durch das ISP erzielten Zuwachses der Unternehmensinvestitionen.

*Abbildung 16: Bruttoanlageninvestitionen des Unternehmenssektors ohne Wohnungsbau, real*

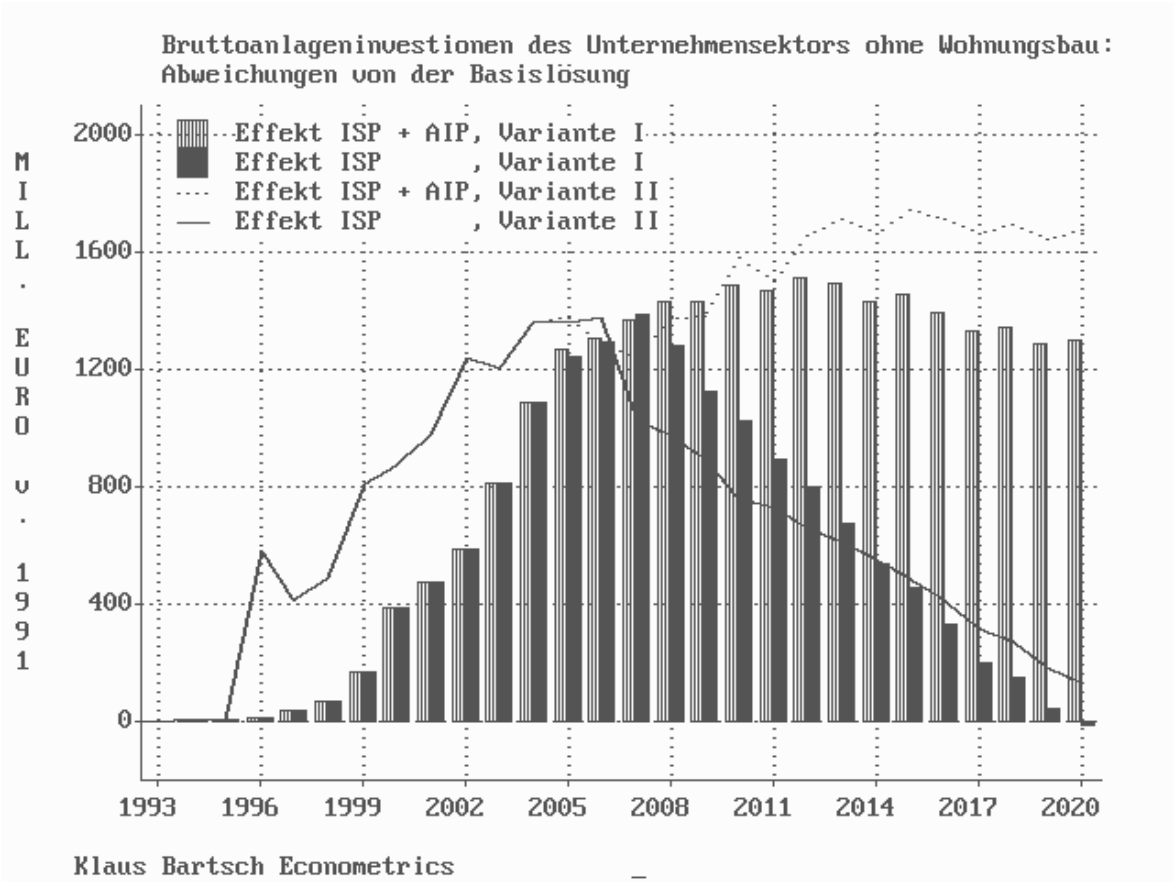


*Abbildung 17: Verteilung der ISP-Investitionen (real) und der induzierten Investitionen im Unternehmenssektor ohne Wohnungsbau*

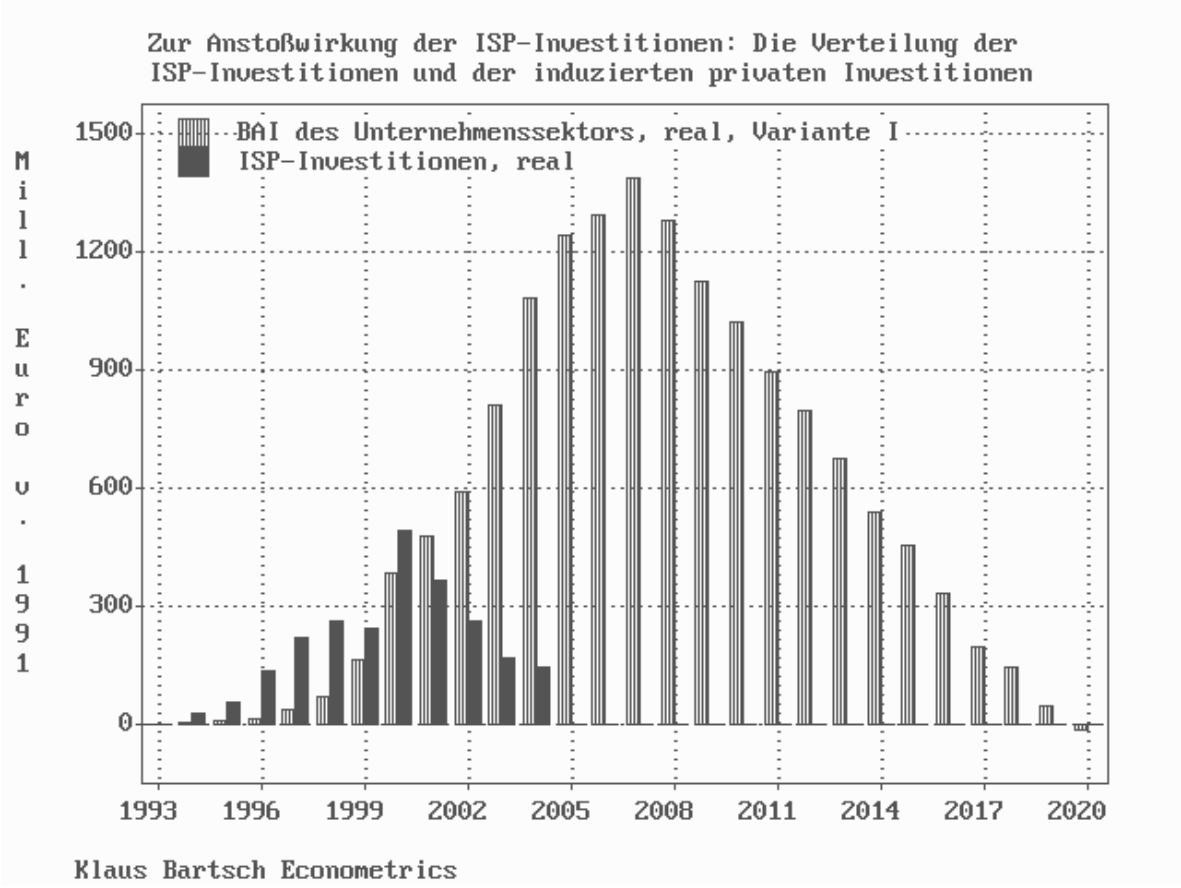


*Tabelle 40: Die Hauptergebnisse der Simulationen; Abweichung Hauptvariante 1 (ISP) von der Basislösung (Nicht-ISP-Fall) in 2010*

| | Einheit | 2010 | 2020 |
|---|---|---|---|
| **BIP, real** | Mrd. EURO v. 1991 | 2.7 | 4.0 |
| **Privater Konsum, real** | Mrd. EURO v. 1991 | 1.3 | 1.6 |
| **Bruttoinvestitionen der Unternehmen o. Wohnb.** | Mrd. EURO v.1991 | 1.0 | 0.0 |
| **Wohnungsbau, real** | Mrd. EURO v.1991 | 0.0 | 0.1 |
| **Exportvolumen, Ausland** | Mrd. EURO v.1991 | 2.0 | 2.4 |
| **Importvolumen, Ausland** | Mrd. EURO v.1991 | 1.9 | 1.1 |
| **Exportvolumen, insgesamt** | Mrd. EURO v. 1991 | 3.9 | 4.7 |
| **Importvolumen, insgesamt** | Mrd. EURO v. 1991 | 3.5 | 2.4 |
| **Commodity Terms of Trade** | Prozentpunkte | -6.1 | -4.6 |
| **Restposten (≈ Leistungsbilanz)** | Mrd. EURO v. 1991 | 0.3 | +1.9 |
| **Reale BWS, Produzierendes Gewerbe** | Mrd. EURO v. 1991 | 0.8 | 1.2 |
| **Reale BWS, Handel und Verkehr** | Mrd. EURO v. 1991 | 0.9 | 1.3 |
| **Reale BWS, Dienstleistungen** | Mrd. EURO v. 1991 | 1.0 | 1.4 |
| **Erwerbstätige im Inland** | 1000 Personen | 16.1 | 26.8 |
| **Davon: Selbständige im Inland** | 1000 Personen | 4.4 | 6.1 |
| **Lohnabhängige, Produzierendes Gewerbe** | 1000 Personen | -2.1 | -2.6 |
| **Lohnabhängige, Handel u. Verkehr** | 1000 Personen | 8.6 | 9.2 |
| **Lohnabhängige, Dienstleistungen** | 1000 Personen | 5.2 | 14.1 |

*Tabelle 41: Die Hauptergebnisse der Simulationen (2) Abweichung Variante II (ISP) von Basislösung (Nicht-ISP-Fall) in 2010*

| | Einheit | 2010 | 2020 |
|---|---|---|---|
| **BIP, real** | Mrd. EURO v. 1991 | 3.6 | 4.4 |
| **Privater Konsum, real** | Mrd. EURO v. 1991 | 1.8 | 1.8 |
| **Bruttoinvestitionen der Unternehmen o. Wohnbau** | Mrd. EURO v.1991 | 0.8 | 0.1 |
| **Wohnungsbau. real** | Mrd. EURO v.1991 | 0.1 | 0.0 |
| **Exportvolumen, Ausland** | Mrd. EURO v.1991 | 2.6 | 2.4 |
| **Importvolumen, Ausland** | Mrd. EURO v.1991 | 2.2 | 1.2 |
| **Exportvolumen, insgesamt** | Mrd. EURO v. 1991 | 5.1 | 4.8 |
| **Importvolumen, insgesamt** | Mrd. EURO v. 1991 | 4.3 | 2.8 |
| **Commodity Terms of Trade** | Prozentpunkte | -7.5 | -5.1 |
| **Restposten (Leistungsbilanz)** | Mrd. EURO v. 1991 | 0.8 | 2.0 |
| **Reale BWS, Produzierendes Gewerbe** | Mrd. EURO v. 1991 | 1.0 | 1.4 |
| **Reale BWS, Handel und Verkehr** | Mrd. EURO v. 1991 | 1.3 | 1.4 |
| **Reale BWS, Dienstleistungen** | Mrd. EURO v. 1991 | 1.3 | 1.5 |
| **Erwerbstätige im Inland** | 1000 Personen | 23.0 | 30.1 |
| **Davon: Selbständige im Inland** | 1000 Personen | 6.0 | 6.7 |
| **Lohnabhängige, Produzierendes Gewerbe** | 1000 Personen | -2.8 | -2.7 |
| **Lohnabhängige, Handel u. Verkehr** | 1000 Personen | 11.0 | 10.2 |
| **Lohnabhängige, Dienstleistungen** | 1000 Personen | 8.8 | 16.0 |

In Tabelle 42 sind die Unterschiede zwischen den einzelnen Szenarien der Simulationsrechungen bezüglich der prognostizierten Beschäftigungseffekte im langfristigen Vergleich dokumentiert. Die Ergebnisse für das Jahr 2016 bilden im weiteren Verfahren die Bezugsebene für die Gegenüberstellung mit den Ergebnissen der Mikro-/Meso-Evaluierung (vgl. Kapitel 6).

*Tabelle 42: Die Beschäftigungseffekte der Lösungsvarianten im Vergleich (Abweichungen von der Basislösung in Tsd.)*

| | ISP + AIP | | ISP | |
|---|---|---|---|---|
| **Jahr** | **Var. I** | **Var. II** | **Var. I** | **Var. II** |
| 1993 | 0.0 | 0.0 | 0.0 | 0.0 |
| 1994 | 0.1 | 0.1 | 0.1 | 0.1 |
| 1995 | 0.3 | 0.3 | 0.3 | 0.3 |
| 1996 | 0.7 | 2,3 | 0.7 | 2.3 |
| 1997 | 1.4 | 4.2 | 1.4 | 4.2 |
| 1998 | 1.9 | 3.9 | 1.9 | 3.9 |
| 1999 | 2.2 | 6.4 | 2.2 | 6.4 |
| 2000 | 4.0 | 9.0 | 4.0 | 9.0 |
| 2001 | 5.3 | 10.7 | 5.3 | 10.7 |
| 2002 | 3.8 | 11.0 | 3.8 | 11.0 |
| 2003 | 4.5 | 12.2 | 4.5 | 12.2 |
| 2004 | 5.6 | 13.0 | 5.6 | 13.0 |
| 2005 | 7.2 | 15.1 | 6.7 | 14.3 |
| 2006 | 8.8 | 16.7 | 7.6 | 15.5 |
| 2007 | 10.7 | 18.6 | 9.9 | 17.3 |
| 2008 | 12.9 | 21.1 | 12.0 | 18.4 |
| 2009 | 15.3 | 23.7 | 13.6 | 21.1 |
| 2010 | 18.1 | 26.5 | 16.1 | 23.0 |
| 2011 | 21.4 | 30.0 | 18.7 | 25.1 |
| 2012 | 24.3 | 32.6 | 20.8 | 27.0 |
| 2013 | 27.3 | 36.0 | 22.7 | 28.2 |
| 2014 | 29.7 | 38.2 | 24.1 | 29.2 |
| 2015 | 32.5 | 41.0 | 25.4 | 30.0 |
| **2016** | **35.2** | **44.0** | **26.4** | **30.6** |
| 2017 | 36.9 | 45.8 | 26.5 | 30.5 |
| 2018 | 39.1 | 48.2 | 26.8 | 30.5 |
| 2019 | 41.3 | 50.6 | 27.0 | 30.5 |
| 2020 | 42.9 | 52.6 | 26.6 | 30.1 |

Wie Tabelle 43 zeigt, prognostiziert das Modell für die mittlere ISP-Variante gegenüber dem Nicht-ISP-Fall für das laufende Jahrzehnt ein Wachstumsplus von 0,9 %-Punkte. Gegenüber der Entwicklung in Westdeutschland bedeutet dies ein um durchschnittlich 0,6 %-Punkte höheres Wachstum.

Würde eine Infrastrukturpolitik nach dem Muster des ISP nicht fortgesetzt werden, so wäre für das Folgejahrzehnt noch ein Wachstumsplus von 0,2 %-Punkte gegenüber dem Basisfall zu erwarten. Allerdings würde Bremen nach Prognose des Modells dann gegenüber der Bundesentwicklung wieder zurückfallen. Wird im Anschluss an das ISP wie projektiert ein Folgeprogramm aufgelegt („AIP"), so erhöht sich das prognostizierte Wachstumsplus gegenüber dem Basisfall im laufenden Dezennium auf 1,0 %-Punkte sowie gegenüber der Entwicklung der alten Bundesländer um 0,7 %-Punkte. Auch im nächsten Jahrzehnt wären dann um etwa 1,0 %-Punkte über dem Nicht-ISP/AIP-Fall liegende Wachstumsraten für Bremen zu erwarten. Das gegenüber der Bundesentwicklung um 0,7 %-Punkte höhere Wirtschaftswachstum würde gleichzeitig eine langfristige Verstetigung des bremischen Aufholprozesses ermöglichen.

*Tabelle 43: Prognostiziertes Wachstum des bremischen BIP mit / ohne ISP im Vergleich zum Bund (Hauptvariante 1)*

| | **Durchschnittliche Wachstumsrate des realen BIP** [in Prozent] (Differenzen Bremen – Deutschland (West) in Klammern) | | | |
|---|---|---|---|---|
| Zeitraum | **Bund (West)** | **Bremen ohne ISP** | **Bremen mit ISP** | **Bremen mit ISP und AIP** |
| 1971-1980 | 2.7 | 2.3 (-0.4) | - | - |
| 1981-1990 | 2.3 | 1.1 (-1.2) | - | - |
| 1991-2000 | 1.8 | 1.7 (-0.1) | 2.0 (+0.2) | - |
| 2001-2010 | 1.8 | 1.5 (-0.3) | 2.4 (+0.6) | 2.5 (+0.7) |
| 2011-2020 | 1.7 | 1.4 (-0.3) | 1.6 (-0.1) | 2.4 (+0.7) |

*Quelle: Berechnungen brECOmod, Klaus Bartsch Econometrics*

## 5.2 Beschäftigungswirkung aus dem brECOmod für das Jahr 2016

Die Mikro-/Mesoevaluierung weist das Beschäftigungpotenzial für das Jahr 2016 aus. Um mit gleichen Zeiträumen bei beiden Evaluierungsansätzen zu arbeiten, werden im folgenden die Ergebnisse der Makrosimulation für 2016 dargestellt.

*Tabelle 44: ISP-Simulationsergebnisse des brECOmod mit und ohne AIP für das Jahr 2016*

| Simulationsvariante | Beschäftigte [in 2016] |
|---|---|
| empirisch gestützte Invest.-kennziffer: nur ISP | 26.400 |
| empirisch gestützte Invest.-kennziffer: ISP+AIP | 35.200 |
| modellendogene Invest.-kennziffer: nur ISP | 30.500 |
| modellendogene Invest.-kennziffer: ISP+AIP | 44.000 |

*Quelle: Simulationsergebnisse brECOmod*

Unter Einbeziehung eines Anschluss-Investitionsprogramms (AIP) betragen die Beschäftigungseffekte abhängig von der Simulationsvariante zwischen 35.200 und 44.000 Arbeitsplätzen im Jahr 2016.(vgl. Tabelle 44).

# 6 Gesamtbewertung

Das ISP hat das Ziel, die Wirtschafts- und Finanzkraft des Landes Bremen zu stärken. Die Evaluierung hatte die Aufgabe, die Wirkungen des ISP quantitativ und qualitativ auf unterschiedlichen Evaluierungsebenen zu bestimmen.

**Gegenüberstellung der im Mikro-/Mesoevaluierungs-Ansatz ermittelten Wirkungen mit denen der im Makroevaluierungs-Ansatz ermittelten Wirkungen**

Die Beschäftigungswirkungen stehen im Mittelpunkt der erwarteten Wirkungen des ISP. Sie wurden in der vorliegenden Evaluierung auf unterschiedlichen Ebenen, der Mikro-/Meso-Ebene und der makroökonomischen Ebene ermittelt. Durch den innovativen Mehrebenenevaluationsansatz ergibt sich die Möglichkeit eines Vergleichs der auf unterschiedlichem Weg ermittelten Ergebnisse. Damit wurde bewusst eine Lücke in der bisherigen Evaluierungspraxis geschlossen und neben einer projektbezogenen Mikroevaluierung eine makroökonomische Simulation gestellt. Das gewählte Verfahren erhöht die Validität der getroffenen Aussagen zu den Beschäftigungswirkungen des Programms.

Das Beschäftigungspotenzial des ISP wird im Mikro-/Mesoansatz auf 48.050 Arbeitsplätze bis 2016 beziffert, das sich aus 26.810 gesicherten und 21.240 neu geschaffenen Arbeitsplätzen zusammensetzt. Die makroökonomische Simulation mit brECOmod schätzt die Beschäftigungseffekte für das Jahr 2016 auf 26.400 (unter Verwendung der empirisch gestützten Investitionskennziffer) bis 30.600 (Verwendung der modellendogen ermittelten Kennziffer) Arbeitsplätzen für das Land Bremen (siehe Tabelle 45).[71]

Die Differenz gegenüber den „Mikro-/Mesoergebnissen“ fällt geringer aus, wenn die Simulationsergebnisse ein Anschluss-Investitionsprogramm (AIP) berücksichtigen. Unter dieser Bedingung betragen die Beschäftigungseffekte abhängig von der Simulationsvariante (empirisch gestützte oder modellendogen bestimmte Investitionskennziffer) zwischen 35.200 und 44.000 Arbeitsplätze im Jahr 2016 (vgl. Tabelle 44). Die Auflage eines AIP nach Beendigung des ISP-Finanzierungszeitraums scheint zum gegenwärtigen Zeitpunkt wahrscheinlich zu sein.

[71] Vgl. Tabelle 39 in Kapitel 4.8 und Tabelle 44 in Kapitel 5.2.

*Tabelle 45: Gegenüberstellung der Mikro-/Meso- und Makroevaluierungsergebnisse (Beschäftigungseffekte bis 2016)*

| Ergebnisse Makroevaluierung (brECOmod) | Ergebnisse Mikro-/Meso-Evaluierung |
|---|---|
| Modellrechnung auf Basis der empirisch gestützten Investitionskennziffer „privates/öffentliches Invest“<br>**26.400 AP** | Projektbezogene Beschäftigungseffekte:<br>**46.345 AP** |
| Modellrechnung mit endogen berechneten Einfluss der aktiven Wirtschaftsstrukturpolitik (ISP) auf die Parameter der Unternehmensinvestitionsfunktion:<br>**30.600 AP** | Ergebnisse unter Berücksichtigung: Nicht-ISP-Wirkungsanteil (-10 %), Produktivitätsbereinigung (-4 %) und Regionalmultiplikator (1,2)<br>**48.050 AP** |

*Quelle: Simulationsergebnisse brECOmod und Eigene Berechungen* *© prognos 2002*

Die berechnete Beschäftigungswirkung in den unterschiedlichen Evaluierungsebenen ergibt eine Spanne mit einem minimalen (26.400) und einem maximalen Wert (48.050). Dieser Befund ist explizit nicht als Schwächung der Aussagekraft der Ergebnisse zu werten, sondern das Gegenteil ist der Fall. Das gewählte Evaluierungsvorgehen und die Inkaufnahme des Befundes ermöglicht es, den Fehler der Prognose zu reduzieren und eine höhere Aussagekraft zu erreichen. Die Beschäftigungswirkung wird deshalb mit sehr hoher Sicherheit innerhalb der ermittelten Spanne liegen. Gestützt auf Erfahrungen ist davon auszugehen, dass der realisierte Beschäftigungseffekt sich nicht an den extremen Eckpunkten der Spanne, sondern dazwischen einstellen wird. Weitere Anhaltspunkte für diese Einschätzung ergeben sich aus der folgenden Diskussion der methodischen Unterschiede.

**Unterschiede in der Mehrebenen-Analyse**

Auch unter Berücksichtigung alternativer Simulationsvarianten im makroökonomischen Ansatz zeigen sich im Vergleich zur Mikro-/Mesoebene noch immer Wirkungsdifferenzen. Methodische Unterschiede der beiden Ansätze bedingen, von einer unkommentierten Zusammenführung und einem undifferenzierten Vergleich der Ergebnisse abzusehen. Um die Differenzen der Ergebnisse zu erläutern, erfolgt eine Darlegung der methodischen Unterschiede. Es ist nicht das Ziel der Darlegung, die unterschiedlichen Ergebnisse aneinander anzugleichen.

Bei den **Simulationsergebnissen brECOmod** handelt es sich sowohl in dem empirisch gestützten als auch im Rechengang mit endogen erzeugter Investitionskennziffer um **konservative Schätzungen**. Einerseits dürften die induzierten **privaten Investitionen** in den langjährigen Realisierungszeiträumen der Projekte teilweise wesentlich **höher** sein als in der Relation „private/öffentliche Inves-

titionen“ abgebildet (z.B. regelmäßige Investitionen von Daimler-Chrysler am Produktionsstandort HB-Hemelingen). Andererseits kann die Erhöhung der zeitvariablen Parameter in den ersten Jahren des ISP noch nicht die Investitionsbelebung abbilden, die erst durch auftretende Synergieeffekte und eine allgemeine Verbesserung des Standortklimas zu erwarten ist. Es sei als Beispiel daran erinnert, dass erwünschte Clustereffekte erst nach 10 Jahren nachhaltig auftreten.

Bei Gegenüberstellung der Ergebnisse des Makromodells mit denen der Mikro-/Meso-Evaluierung müssen darüber hinaus folgende drei Punkte berücksichtigt werden:

- In der Mikro-/Meso-Evaluierung sind teilweise bereits **Wirkungen** enthalten, die aus ergänzenden Investitionen durch **Nach-ISP-Programme** (bspw. einem AIP) resultieren. Dies gilt z.B. für die Grundfinanzierung der anwendungsorientierten FuE-Einrichtungen nach 2004 oder für eventuell notwendige weitere Finanzbedarfe einiger Großprojekte. Da der Anteil dieser Nach-ISP-Finanzierung an den projektbezogen ermittelten Wirkungen nicht exakt zu separieren ist, kann auch keine Quantifizierung dazu vorgenommen werden. Es ist zu beachten, dass dies ein Faktor für den höheren Beschäftigungseffekt als Ergebnis der Mikro-/Meso-Evaluierung gegenüber dem Makroergebnis ist. Unter Berücksichtigung der AIP-Varianten im brECOmod fallen die Differenzen geringer aus.
- Auch ohne das ISP wären im Land Bremen Arbeitsplätze bspw. in Handels-, Büro-, Dienstleistungsbereichen gesichert und neu geschaffen worden, für die alternativ ein relevanter privater Grundstücks- und Büroflächenmarkt existiert. Dieser Anteil von ohnehin entstehenden Effekten kann auch als **„Mitnahmeeffekte“** von ISP-Maßnahmen bezeichnet werden.[72] Eine Quantifizierung der Mitnahmeeffekte ist insbesondere aufgrund der Komplexität und Vielschichtigkeit des ISP-Programms nicht leistbar. Die als Sicherung von Arbeitsplätzen interpretierten Effekte bei Umsiedlung von Betrieben innerhalb des Landes Bremen werden ausdrücklich nicht als Mitnahmeeffekte angesehen. Vielmehr beinhaltet auch das Modellergebnis diese Verlagerungs- bzw. Sicherungseffekte.
- Die im Mikro-/Meso-Ansatz projektbezogen berechneten ISP-Effekte sind im Unterschied zum Modellergebnis des brECOmod als **Beschäftigungspotenzial** zu interpretieren, welches lediglich in dem Maße realisiert wird, in dem **die Gesamtheit aller ISP-Projekte** tatsächlich erfolgreich umgesetzt werden.

[72] Hier ist nicht das Verständnis einer „Mitnahme“ bei betrieblichen Fördermaßnahmen zugrunde gelegt.

### Regionale Verteilung der Beschäftigungswirkungen

Eine regionale Aufteilung der Beschäftigungseffekte innerhalb des Landes anhand der Anteile am evaluierten Mittelvolumen des ISP (hier: inkl. der Mittel für den Ocean Park)[73] ergibt nach der Mikro/Meso-Evaluierung für das Jahr 2016 ein Potenzial zur Schaffung und Sicherung

- für die Stadt Bremen von etwa 35.700 (ohne Bremen-Nord),
- für Bremerhaven von rund 9.300 (inkl. der für Ocean Park Nachfolgeprojekte vorgesehenen Mittel)
- und für Bremen-Nord von knapp 3.000

Arbeitsplätzen.

Für Bremerhaven ist allerdings zu erwarten, dass der ermittelte Anteil geringer ausfallen wird, da die Maßnahmen in Bremerhaven aufgrund der größeren Standortnachteile und ungünstigeren sozioökonomischen Rahmenbedingungen im Vergleich zur Stadt Bremen eine geringere Wirkungsintensität aufweisen (bspw. Carl-Schurz-Kaserne und Unklarheiten über die Ocean Park Alternativen). Dies ist u.E. aber keineswegs ein Grund für die Nichtförderung von Projekten in **Bremerhaven**. Die Ergebnisse zeigen gerade den Bedarf und die **Notwendigkeit von Investitionen im Rahmen einer Strukturpolitik**, die eine weitere Abkopplung der Bremerhavener Entwicklung von der Entwicklung Bremens und vom Bund verhindern will.

### ISP-Quote

Die Effizienz des ISP soll aufgrund bundesweit kaum vergleichbarer Programme und methodischer Unterschiede bei der Berechnung der Effekte nur Programm intern festgestellt werden. In Analogie zum üblichen Vorgehen werden die auf der Mikro-/Mesoebene ermittelten Beschäftigungswirkungen (48.050) dem evaluierten Fördermitteleinsatz (2,379 Mrd. €) gegenübergestellt. Daraus ergibt sich eine durchschnittliche **ISP-Förderquote** von knapp **50.000 € pro Arbeitsplatz.** Aus der Gegenüberstellung der im Makromodell ermittelten Beschäftigungswirkungen (26.400 bzw. 30.600) mit dem gesamten ISP-Volumen (2,621 Mrd. €), ergibt sich eine ISP-Förderquote von rund 85.000 bzw. 99.000 € je Arbeitsplatz.

[73] vgl. auch Tabelle 46

**Weitere Wirkungen des Programms**

Bei der Bewertung der Beschäftigungseffekte ist zu berücksichtigen, dass sich die prognostizierten Beschäftigungswirkungen nicht im Maßstab 1:1 auf eine Reduzierung der Arbeitslosigkeit niederschlagen werden. Parallel zur Sicherung und Schaffung von wettbewerbsfähigen Arbeitsplätzen durch das ISP werden andere Arbeitsplätze im Zuge des Strukturwandels wegfallen. In die Berechnung der **Arbeitslosenquote** wirken ferner Einflüsse ein, die nicht sämtlich im Rahmen dieses Gutachtens berücksichtigt werden konnten.

Die Beschäftigungseffekte sind wiederum auch als Folge der **steigenden privaten Investitionen**, induziert durch öffentliche Ausgaben, zu sehen. So ziehen öffentliche Investitionen von einem EURO über alle Maßnahmen des ISP gerechnet drei EURO private Investitionen nach sich. Die Beteiligung des privaten Sektors ist eine Voraussetzung für das Gelingen des strukturellen Wandels. Der Unternehmenssektor tätigte in Folge der öffentlichen Investitionen im ISP private Investitionen in hohem Maße und konnte so in den Prozess der Strukturveränderung erfolgreich eingebunden werden.

*Tabelle 46: ISP-Mittelvolumen für Bremen-Stadt, Bremen-Nord und Bremerhaven (mit und ohne Ocean Park Mittel)*[74]

| | ISP-Mittelvolumen [in Mio. €] | Anteil mit Ocean Park [in %] | Anteil ohne Ocean Park [in %] |
|---|---|---|---|
| Bremen Stadt | 1.914,6 | 74,46 | 80,46 |
| Bremerhaven ohne Ocean Park | - | - | 12,88 |
| Bremerhaven mit Ocean Park | 498,2 | 19,38 | - |
| Bremen-Nord | 158,5 | 6,16 | 6,66 |
| ISP Summe ohne Ocean Park | 2.379,5 | 100,0 | 100,0 |
| ISP Summe mit Ocean Park | 2.571,3 | 100,0 | 100,0 |

*Quelle: Projektdokumentation 07.05.2002 und eigene Berechungen* *© Prognos 2002*

Die ISP-Maßnahmen in **Säule 1** haben maßgeblich dazu beigetragen, dass es im Land Bremen gelungen ist, die notwendigen Anpassungen für den voranschreitenden Strukturwandel zu einer dienstleistungs- und technologie-dominierten Wissenschafts- und Wirtschaftsgesellschaft vorzunehmen. Durch **Ausweisung und Schaffung von nachfragegerechten**, z.T. qualitativ hochwertigen **Gewerbeflächen** wurden und werden die hierfür notwendigen Vor-

[74] Anteile beziehen sich auf die spezifische Abgrenzung der evaluierten Projektvolumina; sie sind nicht identisch mit den Haushaltseckwerten (Gesamthaushalt wie vom SfF festgelegt).

raussetzungen geschaffen. Dies zeigt sich insbesondere an der zügigen Besiedlung der Gewerbegebiete „Technologie-Park“ und „Airport-Stadt Mitte“. Ferner wird mit der Realisierung von Gewerbeflächen wie z.B. der Technologiepark-Erweiterung für High-Tech Betriebe oder des Gewerbeparks Hansalinie für Transport- und Logistik-Unternehmen der erfolgreiche Ansatz themenorientierter Gewerbegebiete weiter verfolgt. Bis zum Jahr 2001 konnten durch die Gewerbeflächenprojekte bereits über 7.100 Arbeitsplätze gesichert und geschaffen werden. Die **Verkehrsprojekte**, allen voran die Schließung des Bremer Autobahnrings mit der A 281 sowie der Hemelinger Tunnel, werden in Zukunft dafür sorgen, dass Bremen noch stärker in die global vernetzten, arbeitsteiligen Produktionsprozesse eingebunden werden kann.
Mit den Maßnahmen in **Säule 2** gelingt es Bremen, das Ziel der Tourismusförderung und Stärkung zentraler Versorgungsfunktionen zu erreichen. **Qualitative Verbesserungen des Angebotes** führten zu einer Erhöhung der Frequentierung, Vergrößerung des Einzugsbereichs, Verlängerung der Aufenthaltsdauer sowie einer Steigerung von Besucherausgaben und des Umsatzes im Einzelhandel sowie der Gastronomie. Beschäftigungserfolge im bremischen Innenstadt-Einzelhandel sind aufgrund statistischer Probleme nur schwer zu beziffern. Die positiven Effekte der ISP-Maßnahmen dürften überlagert werden durch die bundesweit festzustellende Tendenz einer höheren Produktivität im Einzelhandel. Produktivitätssteigerungen zehren positive Beschäftigungseffekte wieder auf, so dass es nicht zu einem Anstieg in den absoluten Beschäftigungszahlen kommt. Die Center-Projekte sowie die Suprastruktur und Event-Förderung lassen eine weitere Verbesserung hinsichtlich der Attraktivität Bremens als Tourismus-Destination erwarten und werden den Anforderungen einer modernen Einkaufs-Sphäre gerecht. Außerdem kommt es zu einer Erhöhung des Beschäftigungspotenzials aufgrund der zusätzlich zufließenden Kaufkraft. Die Erfolge im Bereich des Städtetourismus werden insbesondere durch die gestiegene Zahl der Übernachtungsgäste und die verbesserte Auslastung der Hotels belegt.

Nachhaltige Fortschritte sind auch bei der FuE-Infrastruktur - **Säule 3 -** nachweisbar. Zahlreiche mit ISP-Unterstützung geförderte anwendungsorientierte FuE-Einrichtungen wie z.B. MCB - MicroSystems Center Bremen und MeVis - Centrum für Medizinische Diagnosesysteme und Visualisierung GmbH setzen Impulse für den Technologietransfer zwischen Wissenschaft und Wirtschaft in Bremen. Institutionelle und personelle Infrastrukturen werden im FuE-Bereich gleichsam mit den anwendungsorientierten FuE-Einrichtungen geschaffen. Gerade die personellen Infrastrukturen sind ein entscheidender Faktor für die regionale Entwicklung. Die Bauten der FuE-Infrastruktur haben nur dann einen Sinn, wenn sie mit qualifiziertem Personal besetzt werden. Neben den als materiell zu klassifizierenden Infrastruktureinrichtungen sind dies u.E. wesentliche **Bausteine einer modernen Infrastrukturpolitik** für

Bremen, selbst dann, wenn über Anlaufkosten hinaus in den Einrichtungen Personalkosten auf Dauer finanziert werden. Diese Ausgaben stehen u.E. mit den anderen Sanierungsinvestitionen des ISP im direkten, komplementären Zusammenhang und sind deshalb gerechtfertigt. Sie treffen den aktuellen strukturpolitischen Handlungsbedarf in Bremen.

Die vertiefende Wirkungsanalyse im Rahmen der Prognos-FuE-Kooperationsbefragung hat ergeben, dass bereits heute pro Jahr durch den **Technologie-Transfer** in der Privatwirtschaft innerhalb des Landes Bremen ca. 300 **Arbeitsplätze gesichert und geschaffen** werden. Außerdem haben **Kooperationsbeziehungen** mit bremischen Forschungseinrichtungen zwischen 1997 und 2000 private Investitionen in Höhe von etwa 289 Mio. € ausgelöst, die die Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmen und somit der Region Bremen nachhaltig verbessert.[75] Weiterhin haben **Ausgründungen** aus den bremischen Forschungseinrichtungen einen **Anstoß zum innovationsorientierten Strukturwandel** in der Wirtschaft des Zwei-Städte-Staates gegeben. Die Spill-Over-Effekte schlagen sich in Zahlen aus dem Jahr 2000 folgendermaßen nieder: in 59 Spin-Off-Betrieben wurden 210 Mitarbeiter beschäftigt. Gerade bei diesen Jungunternehmen ist eine hohe Dynamik durch Expansion und hohe Integration in die Bremer Wirtschaft mit multiplikativen Effekten zu beobachten. Dabei ist immer daran zu erinnern, dass die Wirkungen sich jedoch erst längerfristig voll entfalten werden, so dass die hier bereits gemessenen Effekte bei Beibehaltung der eingeschlagenen Unterstützung erfolgreicher anwendungsorientierter und wirtschaftsnah operierender FuE-Einrichtungen in Zukunft entsprechend höher ausfallen können. Für diese Annahme spricht, dass technologieorientierte Existenzgründungen eine höhere Überlebenswahrscheinlichkeit aufweisen als andere Existenzgründungen im Verarbeitenden Gewerbe.[76]

Regionalpolitisch ist die Förderung von KMU besonders wünschenswert, da diese Art der Förderung generell die größten Effekte aufweist. Es zeigt sich allerdings, dass die Beteiligung von kleinen Unternehmen in den FuE-Kooperationsprojekten gemessen am Unternehmensbesatz unterdurchschnittlich ist. Dies ist ein Befund, der sich in vielen Technologie- und Kooperationsförderprogrammen auf Bundes- und Länderebene zeigt und somit kein Bremen-Spezifikum darstellt. Durch den Abbau von Kooperationshemmnissen gerade in der Administration der Programme könnte die Beteiligung insbesondere von kleinen Unternehmen gesteigert werden. Dazu zählt: Verringerung des administrativen Aufwands,

---

[75] Diese Daten beziehen sich auf alle Hochschuleinrichtungen des Landes Bremen; die Evaluierung hat gezeigt, dass aber insbesondere die ISP-finanzierten FuE-Einrichtungen besonders erfolgreich sind (Kapitel 4.5)

[76] Vgl. BMWi (Hrsg.) 1998: Beteiligungskapital und Technologie-orientierte Unternehmensgründungen. Berlin. (Gutachten durch ZEW und ISI erstellt).

transparentes Leistungsspektrum, Zunahme an Schnelligkeit und Flexibilität, Verschlankung des Projektmanagements sowie größere Praxis- und Kundenorientierung. Für einen weiteren Ausbau der Zusammenarbeit zwischen Unternehmen und Wissenschaft ist vor allem eine „aktive“ Vermarktung des Wissenspotenzials von Seiten der Wissenschaft notwendig, nicht zusätzliche Institutionen. Im Sinne des Erfolgs von Kooperationsprojekten sollte bei der Fördermittelvergabe auf eine zu enge Beschränkung auf bremische Kooperationspartner verzichtet werden, da Wissenstransfer nicht an den Landesgrenzen halt macht.

Um den positiven Trend zur Stärkung des Technologiestandortes Bremen zu stützen, sollten die ermittelten Anforderungen an die Wissenschaftsförderung in einem **strategischen Dialog** zwischen Wissenschaft, Wirtschaft und Land in eine **Gesamtstrategie** zur Entwicklung des Wirtschaftsstandortes Bremen integriert werden.

Im folgenden werden einzelne, z.T. Säulen-übergreifende Ergebnisse der Wirkungsanalyse aufgegriffen und diskutiert. Ein wesentliches Ziel des ISP, durch Integration verschiedener Wirkungsbereiche und Projekte in das Programm, **Synergien** zu entwickeln, ist erreicht. Wirkungsbereiche und Projekte wirken zusammen bzw. bauen aufeinander auf und verstärken ihre Wirksamkeit - sowohl innerhalb der einzelnen Säulen als auch zwischen den Säulen. Als Beispiel sei die Zusammenarbeit von Wissenschaft und Wirtschaft bei der Konzeption und Umsetzung des sehr erfolgreichen Science Center Universum genannt, wo die Impulse und Ideen aus der Wissenschaft zu einer erfolgreichen Umsetzung der „Edutainment-Einrichtung“ Universum beigetragen haben. Die Effekte wiederum wirken auf den Städtetourismus und den Ruf Bremens als wissenschafts- und zukunftsorientierte Stadt. Die Besucher des Universum besuchen zum Großteil weitere touristische Einrichtungen in Bremen. Eine isolierte Quantifizierung der Synergieeffekte ist zwar aufgrund der genannten methodischen Schwierigkeiten nicht möglich. In den gemessenen Wirkungen sind allerdings die Synergieeffekte der ISP-Maßnahmen aufgrund des gewählten Untersuchungsansatzes enthalten.

Das **ISP** ist als zentraler Bestandteil der bremischen Strukturpolitik mit Schwerpunkt auf der Infrastruktur **wachstumsinduzierend**. Es erfüllt damit ein wesentliches Ziel infrastrukturpolitischer Maßnahmen. Die identifizierte Wachstumslücke konnte zwar bisher nicht vollständig geschlossen werden, was in Anbetracht der Rahmenbedingungen und des Volumens sowie der erst langfristig zu erwartenden Effekte des Programms zum derzeitigen Zeitpunkt auch (noch) nicht zu erwarten war. Wichtige Impulse zur Belebung der wirtschaftlichen Aktivität in Bremen konnten aber bereits gegeben werden. Zudem wurde ein wesentliches Ziel des ISP, die **Verbesserung der Produktions- und Standortbedingungen** in Bremen, erreicht.

Neben den von den Gutachtern in eigenen Analysen festgestellten Verbesserungen zeigen dies die im Frühjahr 2002 vom Deutschen Industrie- und Handelskammertag vorgestellten Ergebnisse einer Unternehmensbefragung im Handelskammer-Bezirk Bremen deutlich.[77] Danach attestieren die Unternehmen dem Standort Bremen die größten positiven Veränderungen seit der letzten Umfrage im Jahr 1999. Nach Auffassung der befragten Unternehmen konnte Bremen in den vergangenen Jahren v.a. auch als Folge der Vielzahl zukunftsorientierter Investitionen vor Ort an Profil gewinnen sowie das Standort-Image und die Einstellung der ansässigen Unternehmen zu ihrer Region verbessern. Einzelne Pluspunkte sind die Nähe zu Lieferanten, Kunden und Partnern, der Technologietransfer bzw. die Hochschulkooperation (ebenfalls durch die im Rahmen der ISP-Evaluierung von Prognos durchgeführte FuE-Kooperationsbefragung nachgewiesen) sowie die Verfügbarkeit und Kosten von Gewerbeflächen. Eine ausreichende Bewertung erfuhr die Hansestadt für die Verkehrsinfrastruktur. Gerade diesbezüglich ist allerdings eine wesentliche Verbesserung durch Projekte wie den Ausbau der A 281 und den Hemelinger Tunnel zu erwarten, so dass diese ISP-Maßnahmen zu weiteren Standortverbesserungen und **Imagegewinnen** in Bremen beitragen werden.[78]

Die Strategie des ISP sah vor, durch **Schwerpunktprojekte und einzelne Großprojekte** einen nachhaltigen Impuls für den Strukturwandel zu induzieren. Damit wurde bewusst der Verteilung der Finanzierungsmittel ausschließlich nach dem „Gießkannenprinzip“ eine Absage erteilt. Die Wirkungen des ISP sind dadurch allerdings von einer geringeren Anzahl von Projekten abhängig. Die Gesamtwirkung des ISP reagiert dadurch stärker auf ein Scheitern oder geringeren Erfolg eines einzelnen Großprojekts. Die sich verzögernde Inbetriebnahme des Space Park oder auch der nicht mehr zu realisierende Ocean Park dienen als Beispiele für die eingegangenen Risiken.

Das **Risiko** für einen hohen Nachfinanzierungsbedarf steigt ebenfalls, wenn einzelne Großprojekte nicht wie geplant realisiert werden. Der Druck zur Nachfinanzierung auf die öffentliche Hand ist erfahrungsgemäß bei Großprojekten ausgeprägter als bei einer Vielzahl von Kleinprojekten. Dennoch ist angesichts der sichtbaren Ergebnisse u.E. die Schwerpunktstrategie für Bremen gerechtfertigt und notwendig.

---

[77] Vgl. DIHK (Hrsg.) 2002: Standorte in Deutschland. Ergebnisse einer Unternehmensbefragung durch die Industrie- und Handelskammern. Frühjahr 2002. Berlin.

[78] Negative Bewertungen gab es (wie in fast allen IHK-Bezirken) für die Leistungsfähigkeit der kommunalen Behörden, kommunale Steuern, Abgaben und Gebühren sowie für die Qualität der regionalen Bildungseinrichtungen. Ergebnisse zum Kammerbezirk Bremerhaven sind in der Studie nicht enthalten.

Betrachtet man die **Spanne der geförderten ISP-Projekte**, so zeigt sich, dass neben Groß- und reinen Infrastrukturprojekten auch Existenzgründungen und Impulsgelder („Impulse für lebenswerte Städte“) gefördert wurden. Diese Projekte wurden nicht stringent aus der dem ISP-Verständnis innewohnenden Infrastrukturprogrammatik entwickelt und setzen die Schwerpunktstrategie nicht konsequent um. Dies betrifft allerdings sehr geringe Projektvolumina. Insgesamt muss jedoch fest gehalten werden, dass bspw. durch die Einbindung von Teilen des ISP in die WAP-Programmatik oder die Einbindung des ISP in die Gesamt-Hochschulplanung das **ISP kohärent** zu den weiteren Programmen und Zielen des Landes ist.

Das ISP hat u.E. ferner nachhaltig das häufig feststellbare „Beharrungspotenzial alt-industrieller Wirtschaftsräume“ bekämpfen können. Durch die öffentliche Debatte über das ISP wurde viel zum Verständnis und zur Notwendigkeit des Strukturwandels im Bewusstsein der Bremer Öffentlichkeit beigetragen. Die Bereitschaft zum (notwendigen) Wandel in Bremen ist größer als vor einigen Jahren.

Das makroökonomische Modell hat **erhebliche ISP-induzierte zusätzliche Produktivitätssteigerungen** ermittelt, die maßgeblich zur verbesserten Wettbewerbsfähigkeit der bremischen Wirtschaft und damit zu den erwarteten Wachstums- und Beschäftigungseffekten beitragen. Insgesamt betragen die Produktivitätssteigerungen etwa 8 % bis 9 %.

Das ISP übt einen wichtigen Beitrag zur Bewältigung der gerade in Bremen so bedeutenden strukturellen Herausforderungen aus. Der **strukturelle Wandel** der Produktionsstruktur zugunsten des tertiären Sektors wird durch das ISP **leicht beschleunigt**. Dies zeigen die Ergebnisse der makroökonomischen Simulation, die durch die Evaluierungsergebnisse auf der Mikro-/Meso-Ebene gestützt werden. Zwar verteilen sich die realen BIP-Effekte mit leichten Vorteilen für den Dienstleistungssektor relativ gleichmäßig auf die Wirtschaftsbereiche Produzierendes Gewerbe, Handel und Verkehr sowie private Dienstleistungen. Aber bei den sektoralen Beschäftigungseffekten fallen im Dienstleistungsbereich mit etwa 15.000 Mehrbeschäftigten eindeutig die stärksten Effekte an, gefolgt vom Sektor Handel und Verkehr. Im Produzierenden Gewerbe verursacht eine höhere Produktivität (induziert durch das höhere Investitionsniveau) trotz zusätzlicher Bruttowertschöpfung einen Rückgang der Beschäftigung. Allerdings sollte bei der Betrachtung der unmittelbaren Beschäftigungsentwicklung im Produzierenden Gewerbe nicht außer acht gelassen werden, dass von der Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit dieses Sektors erhebliche mittelbare Wirkungen auf die Beschäftigung im Bereich des Tertiären Sektors ausgehen.

Das makroökonomische Simulationsmodell erlaubt **Vergleiche zwischen der wirtschaftlichen Entwicklung** zum Bundesgebiet und der with-and-without ISP-Situation. Das Modell prognostiziert für die mittlere ISP-Variante gegenüber dem Nicht-ISP-Fall für den Zeitraum 2001 - 2010 ein Wachstumsplus von 0,9 %-Punkten p.a. Gegenüber der Entwicklung in Westdeutschland bedeutet dies ein um durchschnittlich 0,6 %-Punkte höheres Wachstum. Die **Wichtigkeit der Infrastrukturpolitik für Bremen** zeigten zwei Ergebnisse: Würde die Infrastrukturpolitik nach dem Muster des ISP nicht fortgesetzt werden, so würde Bremen in der Prognose des Modells gegenüber der Bundesentwicklung wieder zurückfallen. Würde hingegen im Anschluss an das ISP ein Folgeprogramm aufgelegt, so erhöht sich sogar das prognostizierte Wachstumsplus. Das langfristig prognostizierte höhere Wirtschaftswachstum gegenüber der Bundesentwicklung (0,7 %-Punkte p.a. für 2011-2020) untermauert die Hypothese, dass die **strategische Orientierung** im Rahmen der regionalen Strukturpolitik auf Maßnahmen zur Verbesserung der Infrastrukturausstattung in Bremen die strategisch richtige Wahl ist. Sie scheint **eine langfristige Verstetigung des bremischen Aufholprozesses zu ermöglichen**.

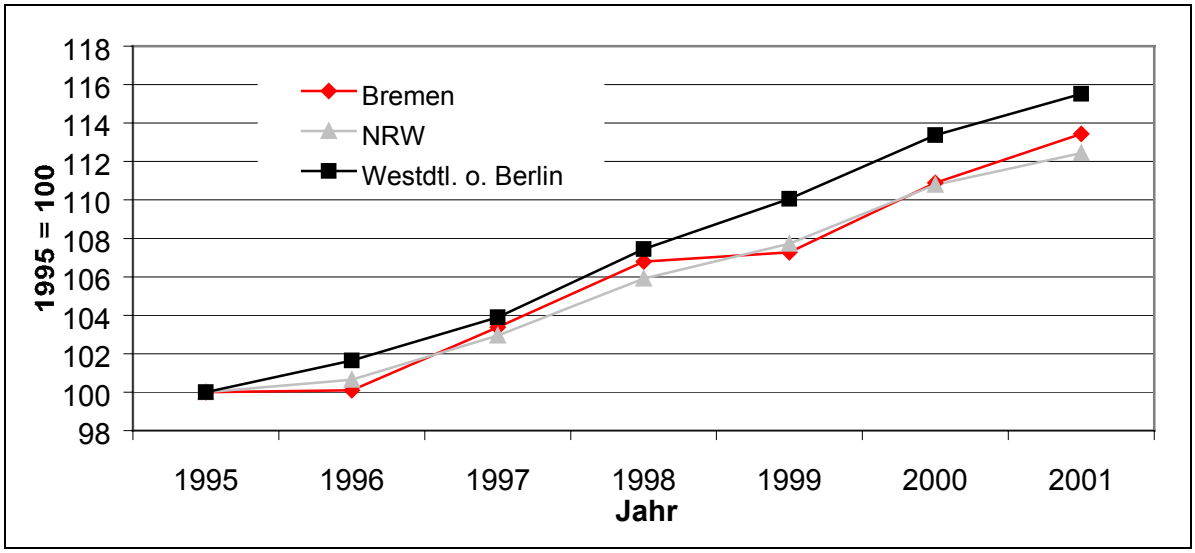
Der begonnene Strukturwandel ist bis zum Ende des ISP im Jahre 2004 nicht abgeschlossen und die wirtschaftlichen Probleme werden nicht vollständig beseitigt sein. Es bedarf auch in Zukunft weiterer Infrastrukturinvestitionen, um den begonnenen Wandel voranzutreiben. Um den festgestellten Aufholprozess Bremens in der Zukunft sicherzustellen, benötigt das auslaufende ISP jedoch eine **Anschlussfinanzierung**. Erschwert wird die Anschlussfinanzierung dadurch, dass Bremen sich noch immer in einer schwierigen Haushaltslage befindet.

Mit Hilfe des ISP werden seit 1994 Maßnahmen umgesetzt. Die Wirkungen der Maßnahmen haben sich bis zum jetzigen Zeitpunkt der Evaluierung noch nicht vollständig entwickeln können. Zum einen treten Wirkungen in ihrer Gänze erst mit einer zeitlichen Verzögerung ein, zum anderen sind viele Maßnahmen erst in den letzten zwei bis drei Jahren umgesetzt worden bzw. befinden sich noch in der Realisierung. Ferner ist ein nicht unerheblicher Teil des Mittelvolumens noch nicht verausgabt. Neben anderen methodischen Gründen ist auch deshalb eine Betrachtung und ein Vergleich der Entwicklung zentraler **ökonomischer Rahmendaten** im Umsetzungszeitraum des ISP ab 1995 nur bedingt aussagekräftig, soll aber dennoch aufgrund der Bedeutung dieser Daten im politischen Raum in aller Kürze erfolgen.

In Bremen ist das BIP seit 1995 stetig gestiegen, die Arbeitslosenquote ist 2001 geringer als 1995, nur die Erwerbstätigenzahl stagniert. Das BIP und die Arbeitslosenquote haben sich in diesem Zeitraum im Vergleich zum Durchschnitt Westdeutschlands und dem jeweils nächst schwächeren Bundesland im Trend gleich entwickelt. Es ist zum Ende der 90er Jahren gelungen ein weiteres

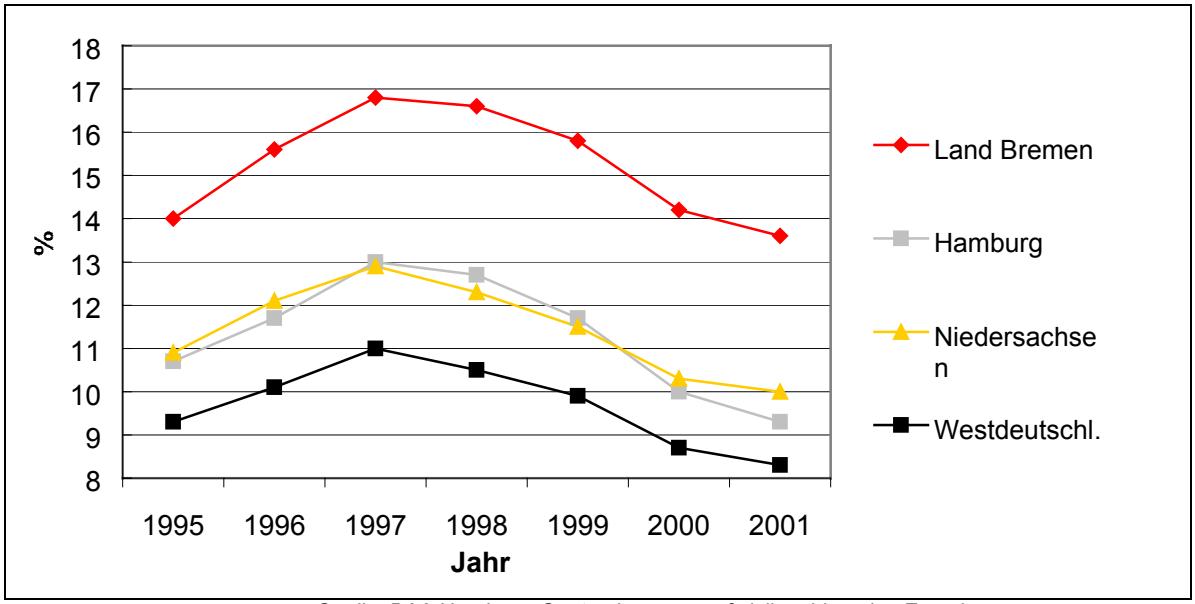
Auseinanderklaffen der Wachstumsschere (vgl. die in Kapitel 2.1 geschilderte Ausgangslage Bremens) zu verhindern (vgl. Abbildung 18). Die bremische Arbeitslosenquote nähert sich geringfügig an die des „nächst schwächeren“ Bundeslandes Niedersachsen an (s. Abbildung 19).

*Abbildung 18: Entwicklung des BIP im Land Bremen, Nordrhein-Westfalen und den westlichen Bundesländern*




*Quelle: Arbeitskreis Volkswirtschaftliche Gesamtrechnung der Länder*
*Eigene Darstellung*
*© Prognos 2002*

*Abbildung 19: Entwicklung der Arbeitslosenquoten im Land Bremen, Hamburg, Niedersachsen und den westlichen Bundesländern*




*Quelle: BAA Nürnberg, Quoten bezogen auf zivile, abhängige Erwerbspersonen*
*Eigene Darstellung*
*© Prognos 2002*

Eine Verringerung der Arbeitslosigkeit und des Wachstumsrückstandes gegenüber den westlichen Bundesländern lässt sich bis zum Jahr 2001 nur andeutungsweise an den o.g. Indikatoren ablesen. Die Sicherung und Schaffung von Dauerarbeitsplätzen durch Maßnahmen des ISP wurde zwar erreicht - das belegen die Evaluierungsergebnisse insb. auf der Mikro- und Mesoebene - schlägt sich aber (noch) nicht nachhaltig in der amtlichen Statistik nieder bzw. wird von anderen Effekten wie z.B. der Produktivitätsentwicklung und konjunkturellen Einflüsse überlagert. Ferner sei daran erinnert, dass sich die Ausgangslage des Landes durch den Konkurs des Bremer Vulkan zu Beginn des ISP-Zeitraums nochmals weiter verschlechterte.

Die vorliegende Wirkungsanalyse des ISP hat gezeigt, dass weitreichende und nachhaltige Veränderungen im Land Bremen bewirkt werden konnten. Zu einzelnen Zielen ist festzustellen, dass

- eine Verbesserung der regionalen Produktionsbedingungen durch Ausweisung z.T. qualitativ hochwertiger Gewerbeflächen sowie der Entwicklung der Forschungs- und Entwicklungslandschaft,
- die Initiierung privater Investitionen in allen Wirtschaftsbereichen,
- die Sicherung und Schaffung von Dauerarbeitsplätzen durch Maßnahmen des ISP - unter Beachtung der genannten Einschränkungen,

bereits erreicht wurden und zukünftig weitere nachhaltige Effekte erwartet werden dürfen. Die fiskalische Wirkung des Programms und ihre regionale Verteilung war nicht Gegenstand es Auftrages und wird vom Auftraggeber selbst geleistet. Der Auftraggeber hat mit der Beauftragung dieses Evaluierungsgutachtens freiwillig zu hoher Transparenz bei der Umsetzung des ISP beigetragen. Das Vorgehen ist für national finanzierte Struktur- und Regionalförderprogrammen beispielhaft.

Abschließend ist festzuhalten, dass das Land Bremen durch das Investitionssonderprogramm in die Lage versetzt wurde, eine Angleichung an die westdeutsche Wirtschaftsentwicklung herzustellen. Weiterhin zeichnet sich ab, dass im Rahmen des ISP zahlreiche Maßnahmen auf den Weg gebracht wurden, die nachhaltig dazu beitragen, dass zukünftig der Abstand zur wirtschaftlichen Entwicklung Westdeutschlands verringert wird. Um diese Nachhaltigkeit zu sichern, sind Anschlussmaßnahmen unerlässlich, wie sie mit dem Anschluss Investitions Programm (AIP) zwischenzeitlich beschlossen wurden.

# Anhang

# Anmerkungen zur Begriffsbildung

Im Zuge der Bewertung der Wirksamkeit werden verschiedene Begrifflichkeiten verwendet, die einer näheren Erläuterung bedürfen, da im Rahmen der ISP-Evaluierung eigene Definitionen zur Unterscheidung von Wirkungen, Wirkungszusammenhängen usw. erarbeitet wurden. Diese werden auch zur Vermeidung von Fehlinterpretationen und besseren Verständnis im Folgenden erläutert.

**„originär/komplementär“, „notwendig/hinreichend“**

Im Zusammenhang mit Verkehrsprojekten wurde - auch im Gutachten von Prof. Zachcial – außerdem von Projekten gesprochen, die **notwendige aber nicht hinreichende Bedingung** für die Entstehung von Arbeitsplätzen seien. Im Folgenden wird begründet, warum aus Sicht des Gutachters diese Begriffspaare nicht geeignet sind, die Wirkungsweise der Projekte inhaltlich zu beschreiben. Dennoch wird vorgeschlagen, eine Unterscheidung **originär/komplementär in einem technischen Sinne** einzuführen, um zu verdeutlichen, bei welchen Projekten die Effekte direkt (originär) in die Berechnung des ISP-Wirkungsgrades eingehen und bei welchen Projekten die Effekte als Teil der an anderen Projekten erfassten Wirkungen (komplementär) gemessen werden. Dies dient in erster Linie zur Vermeidung von Doppelzählungen. Würden die Gesamteffekte verbundener Projekte – z. B. der Erschließung einer ISP-Gewerbefläche, deren äußerer verkehrlicher Anbindung sowie investitionsfördernder Maßnahmen auf dieser Fläche - bei jedem Teilprojekt gesondert erfasst und addiert, käme es zu Doppelzählungen.

Originär erfasste und gemessene Effekte gehen direkt in die Berechnung von Wirkungskennziffern und Gesamtwirkungen ein, während komplementär im Sinne von nachrichtlich aufgeführte Effekte lediglich der Kontrolle und Plausibilitätsprüfungszwecken dienen.

Jedes Projekt entfaltet, wenn auch unterschiedlich stark, eigene d.h. dem Wortsinn nach originäre Effekte. Jedes Projekt ist außerdem auf die Kombination mit anderen Projekten angewiesen, um seine Wirkung vollständig zu entfalten. An einem Projekt gemessene Gesamtwirkungen setzen sich demnach stets aus den Effekten verschiedener Projekte zusammen. Das Projekt, an dem die Gesamtwirkung erfasst wird (z. B. Gewerbefläche) ist deshalb nicht wirksamer als die Verkehrsanbindung. Diese wiederum ist nicht unwirksam, nur weil ihre Effekte nicht am Projekt, sondern an der Gewerbefläche erfasst werden, zu deren Erschließung sie beiträgt.

Auch die erklärende Unterscheidung der Projekte in solche, die notwendige oder hinreichende Voraussetzung für die Entstehung regionalökonomischer Effekte sind, ist unscharf. So sind in Säule 1

sowohl Gewerbeflächen als auch die äußere Erschließung und die Existenz investitionsbereiter Unternehmen sämtlich notwendige Voraussetzung für die Entstehung von Arbeitsplätzen. Keine der Komponenten ist hinreichende Bedingung, es sei denn, ein zusätzliches Flächenangebot träfe auf eine vorhandene äußere Erschließung und investitionsbereite Unternehmen.

Die Begriffe „originär/komplementär“ sollen in diesem Zusammenhang nicht die Wirkungsweise oder die Qualität der Projekte beschreiben, sondern lediglich kennzeichnen, ob deren Effekte bei der Evaluierung direkt in die Berechnung des Wirkungsgrades eingehen oder in den Effekten anderer Projekte enthalten sind.

Bei dieser Art der Begriffsverwendung kann es dazu kommen, dass bei einigen Projekten eines Typs (Projektgruppe) Effekte originär, bei anderen komplementär gemessen werden. Zum Beispiel werden Verkehrsprojekte, Maßnahmen zur Altlastensanierung oder auch Investitionszuschüsse komplementär bewertet, wenn sie sich auf ISP-Flächenprojekte beziehen, deren Effekte originär gemessen werden. Die Kosten der erstgenannten Projekte gehen bei der Quantifizierung der Wirkungen von ISP-Flächen in den Nenner des Wirkungsgrades ein und vermindern diesen rechnerisch. Andere Verkehrs-, Erschließungs- und investitionsfördernde Projekte werden im Rahmen der ISP-Evaluierung originär bewertet, wenn sie im Zusammenhang mit Gewerbeflächen stehen, die nicht im Rahmen des ISP erschlossen werden und damit nicht in den Effekten von ISP-Flächenprojekten enthalten sind. So sind die regionalökonomischen Effekte des Hemelinger Tunnels originär zu bewerten, da die Gewerbeflächen in seinem Einzugsbereich keine ISP-Projekte sind. Das gleiche gilt für Investitionszuschüsse auf Nicht-ISP-Flächen.

Als Beispiel aus Säule 3 sind die als wissenschaftliche Suprastruktur bezeichneten anwendungs- und transferorientierten Zentren zu nennen, deren Effekte von Prognos aufgrund der durchgeführten Kooperationsbefragung originär bewertet werden, während die in unmittelbarem Zusammenhang stehenden Investitionen in Studienangebote und universitäre Grundstrukturen mit ihren Wirkungen nicht gesondert erfasst, sondern komplementär berücksichtigt werden. Dem werden Investitionen in die wissenschaftliche Infrastruktur, die keinen Bezug zu den anwendungs- und transferorientierten Zentren aufweisen, originär mit ihrem Beitrag zum regionalökonomischen Nutzen des Wissenschaftsbetriebes zu bewerten.

**„direkt/indirekt/induziert“**

Die Unterscheidung von Projektwirkungen in direkte oder indirekte Effekte bedarf ebenfalls einer Begriffsklärung. Zunächst besteht Konsens mit dem Auftraggeber und den anderen Gutachtern, **temporäre Effekte** während der Bauphase **nicht in die Bewertung einzubeziehen**, sondern allenfalls – wegen des beträchtlichen Projektvolumens – nachrichtlich zu erwähnen. Die Evaluierung beschränkt sich dementsprechend auf die Effekte während der Betriebsphase der Projekte.

Als direkte Effekte werden gewöhnlich die in einer ISP-finanzierten Einrichtung geschaffenen Arbeitsplätze bezeichnet. Vor dem Sanierungshintergrund sind lediglich Arbeitsplätze als direkte Effekte anzusehen, die sich am Markt nachhaltig behaupten. Beschäftigung, die dauerhaft auf öffentliche Finanzierung angewiesen ist, wird danach nicht als regionalwirtschaftlicher ISP-Effekt angesehen.

Für die Unterscheidung direkter und indirekter Effekte existiert ein **Ermessensspielraum** je nach dem, wie eng der Wirkungszusammenhang zwischen dem Projekt und der Entstehung von Arbeitsplätzen beurteilt wird. Dabei kann es sich um räumliche, zeitliche, institutionelle oder personelle Nähe zwischen Maßnahme und Wirkung handeln.

So erscheint es im Falle einer Gewerbefläche vor allem wegen des engen räumlichen Zusammenhangs naheliegend, die Ansiedlung von Unternehmen und die dabei entstehenden Arbeitsplätze als direkte Effekte aufzufassen, obwohl die Wirkung von der Investitionsbereitschaft Dritter abhängt und zwischen Erschließung des Gewerbegebietes und Entstehung der Arbeitsplätze erhebliche Zeit vergehen kann. Dagegen werden die Arbeitsplatzwirkungen von privaten Investitionen in der City, die durch ein Bündel attraktivitätssteigernder städtebaulicher Maßnahmen angeregt werden, eher als indirekte Effekte angesehen. Als Bindeglied zwischen den ISP-Projekten zur Attraktivierung der Innenstadt und der angestrebten Steigerung privater Investitionen wirken wachsende Kunden- und Besucherströme und daraus resultierende Umsatzsteigerungen, die entweder als direkte Effekte des ISP oder auch als Effekte der ersten Umsatzstufe bezeichnet werden könnten (siehe Fallstudie Glocke). Ähnliches gilt für die Arbeitsplatzeffekte der anwendungs- und transferorientierten FuE-Einrichtungen in Säule 3. Zunächst wird in direkt öffentlich finanzierte (nicht als Effekt gezählte) und drittmittelfinanzierte (als Effekt gezählte) differenziert. Hier besteht der Zusammenhang zwischen den öffentlich finanzierten (Professoren-)Stellen, die Voraussetzung für die Akquisition von Drittmitteln sind. Ferner werden auch Ausgründungen aus FuE-Instituten als direkte Effekte gewertet.

Das Beispiel Space Park verdeutlicht die unterschiedlichen Möglichkeiten der Einordnung von Projektwirkungen als direkte oder indirekte Effekte. Betrachtet man die Errichtung der Hauptattraktion Space Center als Kernprojekt, so sind die darin geschaffenen Arbeitsplätze als direkte Effekte zu bewerten, während die Beschäftigung in benachbarten Investitionsobjekten, die ohne das Space Center nicht entstehen würden, als indirekte Effekte der Hauptattraktion anzusehen sind. Würde der Space Park insgesamt als Projekt betrachtet, wären alle dort zu erwartenden Arbeitsplätze als direkte Effekte zu bezeichnen. Den indirekten Effekten sind dagegen eindeutig alle aus dem Space Park resultierenden Tourismuswirkungen im Gaststätten- und Beherbergungsgewerbe der Stadt zuzurechnen. Zu den indirekten Effekten zählen außerdem alle multiplikatorinduzierten Effekte. Darunter sind sowohl Beschäftigungseffekte infolge von Vorleistungsverflechtungen als auch solche Effekte anzusehen, die durch die Wiederverausgabung der Einkommen entstehen, die direkt und indirekt durch die Projekte erzeugt werden.

**„gesicherte/neu geschaffene“**

Die ISP-Evaluierung versucht, die **regionalökonomischen Wirkungen** letztlich in **Beschäftigungseffekten** auszudrücken. Dabei ist zwischen der **Sicherung und Neuschaffung von Arbeitsplätzen** zu unterscheiden. Die Quantifizierung der Arbeitsplatzeffekte erfolgt im Idealfall auf Basis einer **„with and without“-Betrachtung**, die zumindest **im Makromodell möglich** ist. Eine Unterscheidung zwischen gesicherter und neu geschaffener Beschäftigung trägt der Tatsache Rechnung, dass die Wirkungen des ISP sich nicht ausschließlich in der Schaffung neuer Arbeitsplätze niederschlagen. Vielmehr bestehen wesentliche Effekte in der Sicherung vorhandener Arbeitsplätze. Die Gesamtwirkung des ISP ergibt sich danach als Summe der bereits realisierten und erwarteten neuen Arbeitsplätze und jener Arbeitsplätze, die ohne wirtschaftsstrukturstärkende Maßnahmen dem globalen Wettbewerb nicht standgehalten hätten oder im Verlauf des fortschreitenden Strukturwandels nicht an den Standorten Bremen und Bremerhaven hätten gehalten werden können.

Die Unterscheidung in gesicherte und neu geschaffene Arbeitsplätze ist nur in Ausnahmefällen in den Projekten exakt zu quantifizieren (Beispiele: Universum - 100 % neu geschaffen; BEOS - 100 % gesichert). Häufig sind dazu Längsschnittanalysen oder regionale Vergleiche erforderlich. Auf der Makroebene ermöglicht das Regionalmodell durch die Möglichkeit der with-/without-Betrachtung Ergebnisse hinsichtlich des Zusatzcharakters von Teileffekten.

Unter dem **Sanierungsgedanken** sind aus regionalpolitischer oder besser **„regionalegoistischer“ Sicht der Standorte Bremen/Bremerhaven die Sicherung und Neuschaffung von Ar-**

**beitsplätzen gleichzusetzen**, weil beide Vorgänge hinsichtlich des fiskalischen Effekts gleichwertig sind. Aufgrund der regionalen Wettbewerbssituation, insbesondere des preiswerten Gewerbeflächenangebots in den Nachbargemeinden, ist davon auszugehen, dass Unternehmen ohne Förderung für das Land Bremen verloren gegangen wären. So erfüllt bspw. die Verlagerung von Betrieben innerhalb Bremens in diesen Fällen eine wichtige Funktion der Standortsicherung und der Sicherung von Expansionsmöglichkeiten.

**„bremische/außerbremische“**

**Nicht** alle Projekte sind zu **100 % aus ISP-Mitteln finanziert**. Das Projektvolumen enthält im Einzelfall neben ISP-Mitteln auch allgemeine bremische Haushaltsmittel sowie Mittel aus außerbremischen Quellen (Bund, EU). Für diese Fälle wird, soweit möglich, - bspw. in der Projektdokumentation - bei der **Mittelherkunft zwischen bremischer und nichtbremischer Mittelherkunft** unterschieden. Die regionalökonomischen Wirkungen eines Projekts werden sowohl durch den Mikro-/Meso-Ansatz wie auch im Makromodell - unabhängig von der Mittelherkunft - als Gesamteffekt ermittelt. Grundsätzlich besteht Übereinkunft, dass im Rahmen der ISP-Evaluierung die Effekte letztlich dem ISP (anteilig) zuzurechnen sind.

Es sind dabei zwei Betrachtungsweisen zu unterscheiden.

Einerseits ist die **Akquisition von nichtbremischen Mitteln** durch ISP-Projekte als ein **gewünschter regionalökonomischer Nutzeffekt**. Dies erscheint aus Sicht des Gutachters grundsätzlich gerechtfertigt, weil in Konsequenz der Verfassungsgerichtsurteile zur Sanierung des Landes Bremen und zum Finanzausgleich eine **regionalbezogene Sichtweise** geboten ist. Da das ISP das Ziel verfolgt, den größtmöglichen Beitrag zur Stärkung der bremischen Wirtschafts- und Finanzkraft zu erreichen, sind bei der Evaluierung Projekte günstiger zu beurteilen, durch die (zusätzlich) außerbremische Finanzierungsbeiträge akquiriert werden können. Diese Vorgehensweise sollen anhand von zwei Beispiele erläutert werden. Die im ISP enthaltenen Bauabschnitte der A 281 mit einem Gesamtvolumen von 202 Mio. € (395 Mio. DM) gehen nur mit den von Bremen getragenen Planungskosten in Höhe von 35,2 Mio. € (68,8 Mio. DM) in die Berechnung des Wirkungsgrades ein. Die überwiegende Bundesfinanzierung des Autobahnbaus korrespondiert mit der Tatsache, dass der von der ISP-Evaluierung nicht erfassbare Hauptnutzen der überregional bedeutsamen Schließung des Autobahnringes außerhalb Bremens entsteht, während der bremische Nutzen im Wesentlichen in der verbesserten Verkehrsanbindung wichtiger Gewerbegebiete und der dadurch ermöglichten intensiveren Nutzung der Flächen sowie in der Entlastung des städtischen Verkehrssystems von überregionalen Verkehren besteht. Über die Güte eines Projekts im Rahmen des Bundesfern-

straßenbaus oder des Hochschulbaus wird vom Bund nach eigenen Prüfkriterien entschieden. Deshalb werden auch in den Hochschulbauprojekten die aufgeführten Projektvolumina die hälftig vom Bund einfließenden HBFG-Mittel zunächst als „Akquisitionserfolg“ verbucht, da die in Bremen zur Verfügung stehenden Projektmittel mit Hilfe des ISP (über den eigentlichen ISP-Mittelrahmen) vergrößert werden.

Andererseits müssen bei der Messung der Beschäftigungseffekte des ISP die Nicht-ISP-Mittel berücksichtigt werden, und die Effekte entsprechend des Anteils dieser verringert werden, weil **ansonsten** eine **Überschätzung der Effekte des ISP** vorgenommen würde. Diese Tatsache ist insbesondere für den „Abgleich“ der Ergebnisse der Mikro-/Mesoevaluierung mit denen des Makroökonomischen Modells von Bedeutung.

Senator für Finanzen
- Referat 20 –

**Anlage 8**

Bremen, 28. März 2006

# Finanzrahmen 2005/2009

Der nachfolgende Finanzrahmen 2005/2009 für die Haushalte des Landes und der Stadtgemeinde Bremen bildet die Grundlage für den weiteren Sanierungskurs der Freien Hansestadt Bremen und nimmt wesentliche Weichenstellungen für die weitere Haushaltsentwicklung vor. Damit werden die Eckpunkte für den notwendigen Eigenbeitrag Bremens festgelegt und die tatbestandlichen Voraussetzungen für eine erfolgreiche Klage auf weitere Sonderergänzungszuweisungen vor dem Bundesverfassungsgericht geschaffen.

Ausgangspunkt für den weiteren Sanierungskurs sind die zur Beratung anstehenden Eckwerte des Doppelhaushaltes 2006/2007. Dabei ist zu berücksichtigen, dass aufgrund bereits erfolgter Festlegungen und Vorbelastungen auch über das Endjahr der aktuellen Finanzplanung hinaus umfangreiche weitere Konsolidierungsbeiträge zu erbringen sein werden. Umso entschiedener und konsequenter müssen jedoch bereits jetzt die erforderlichen Weichenstellungen vorgenommen werden, um dem – selbst unter diesen Voraussetzungen nicht aus eigener Kraft zu erreichenden - Ziel einer nachhaltigen Befreiung aus der extremen Haushaltsnotlage näher zu kommen. Koalitionsausschuss und Senat haben daher folgende, den Finanzrahmen bestimmende Zielsetzungen beschlossen:

1. Der Primärsaldo der bremischen Haushalte (Relation der Gesamteinnahmen ohne Vermögensveräußerungen zu den Gesamtausgaben ohne Zinsausgaben) wird bis 2009 ausgeglichen. In den Folgejahren soll durch Primärüberschüsse eine hinreichende Nachhaltigkeit der Finanzpolitik erreicht werden.

2. Das Primärausgabenniveau wird hierzu auf ein im Ländervergleich zumutbares Mindestmaß zurückgeführt, wobei die Stadtstaaten-gerechte Aufgabenwahrnehmung zu wahren und durch unmittelbare Stadtstaaten-Vergleiche zu konkretisieren ist.

3. Damit werden deutliche Beiträge zur Minderung des konsumtiven und Gesamt-Finanzierungsdefizits sowie zur Begrenzung des Anstiegs der Zins-Steuer-Quote und der Schuldenstandsquote geleistet, auch wenn aus eigener Kraft verfassungskonforme Haushalte weiterhin nicht ermöglicht werden können.

Diese Festlegungen und ihre anschließende konsequente Realisierung sind unbedingte Voraussetzung für die Darlegung des bremischen Eigenbeitrages zur Haushaltssanierung und damit die wesentliche, tatbestandliche Grundlage des in Vorbereitung befindlichen Normenkontrollantrages des Landes beim Bundesverfassungsgericht. Zu belegen ist, dass Bremen die Befreiung aus der extremen Haushaltsnotlage zwar allein, d.h. ohne externe Hilfen

(Entschuldungsbetrag), nicht bewältigen kann, jedoch alle möglichen Eigenanstrengungen zur Stabilisierung der Haushalte unternimmt. Aufsetzend auf den Ergebnissen des zweiten Nachtragshaushaltes 2005 und der aktualisierten Eckwertbeschlüsse zum Doppelhaushalt 2006/2007 sind diese Rahmen- und Zielsetzungen für die bremischen Haushalte in der parallel zu den Haushaltsberatungen zu beschließenden Finanzplanung 2005/2009 abzubilden.

Trotz Beibehaltung einer restriktiven Ausgabenpolitik als bremischer Eigenbeitrag wird allerdings auch im darüber hinaus gehenden Planungszeitraum die Überwindung der extremen Haushaltsnotlage des Landes nur durch externe Sanierungshilfen gelingen können. Dieser Status wird als erreicht betrachtet, wenn die Zins-Steuer-Quote der bremischen Haushalte (Anteil der Zinsausgaben an Steuern, LFA und Fehlbetrags-BEZ) annähernd auf das Vergleichsniveau nächstschwächerer Bundesländer ohne Haushaltsnotlage gesenkt und anschließend auf diesem Niveau stabilisiert werden konnte. Maßgebliche Kriterien neben der stabilisierten Zins-Steuer-Quote bilden dabei eine konstante bzw. sinkende Schuldenstandsquote (Anteil Schulden am Bruttoinlandsprodukt) sowie letztlich die Vorlage verfassungskonformer Haushalte (ausgeglichener konsumtiver Saldo).

Betrachtungsebene der Sanierungsbeiträge und –fortschritte ist – aufgrund der notwendigen Ländervergleiche und der erforderlichen Darstellungen für das Bundesverfassungsgericht – der Gesamthaushalt des Stadtstaates Bremen, d.h. die konsolidierte Abbildung der Einzelhaushalte des Landes und der Stadtgemeinde Bremen sowie der Stadt Bremerhaven, die damit in der unmittelbaren Mitverantwortung für die Erbringung des bremischen Eigenbeitrages zur Haushaltssanierung steht. Da der nachfolgende Finanzrahmen in erster Linie das Aufstellungsverfahren des Doppelhaushaltes 2006/2007 für das Land und die Stadtgemeinde Bremen flankieren soll, werden die Eckdaten der einzelnen Einnahme- und Ausgabepositionen in der Regel ohne den Haushalt Bremerhaven dargestellt, die Ableitungen notwendiger Rahmensetzungen sowie die Konsequenzen der für Land und Stadtgemeinde unterstellten Eckwerteentwicklungen jedoch – unter Berücksichtigung des aktuellen Planungsstandes der Stadt Bremerhaven – auf den Stadtstaat-Haushalt bezogen.

## 1. Einnahmen

### 1.1. Steuern, LFA, BEZ

Ausgangspunkt der im Finanzrahmen bis 2009 ausgewiesenen Ansätze der steuerabhängigen Einnahmen sind die Ergebnisse der Mittelfrist-Prognosen des Arbeitskreises „Steuerschätzungen“ vom Mai 2005, die im November 2005 für den Kurzfrist-Zeitraum (2005/2006) aktualisiert und für die nachfolgenden Berechnungen auf der damit – geringfügig – veränderten Basis fortgeschrieben wurden. Die Schätzungen der Steuerentwicklung gehen dabei insbesondere von den in **Tabelle 1** zusammen gefassten gesamtwirtschaftlichen Wachstumserwartungen aus, die am aktuellen Rand durch Konjunkturprognosen und im Mittelfrist-Zeitraum durch die Orientierung an Durchschnittswerten der in der Vergangenheit feststellbaren längerfristigen Entwicklung gestützt werden.

| Tab. 1: ANNAHMEN ZUR GESAMTWIRTSCHAFTLICHEN ENTWICKLUNG | | Der Senator für Finanzen | | |
|---|---|---|---|---|
| (Bundesgebiet; Zuwachsraten gegenüber Vorjahr; in %) | 2002-2007 | Referat 20 | **Finanzplan** | 20.01.06 |

| Gegenstand der Nachweisung | Ist 2004 | Kurzfristprojektion 1) | | Mittelfrist-projektion 2) |
|---|---|---|---|---|
| | | 2005 | 2006 | 2004/ 2009 |
| **Bruttoinlandsprodukt (BIP)** | | | | |
| - nominal | 2,40 | 1,30 | 1,80 | 2,50 |
| - real | 1,60 | 0,80 | 1,20 | 1,50 |
| **Bruttolöhne und -gehälter** | | | | |
| - insgesamt | 0,40 | 0,00 | 0,80 | 2,00 |
| - je beschäftigten Arbeitnehmer 3) | 0,40 | 0,20 | 0,40 | 1,50 |
| **Unternehmens- und Vermögenseinkommen** | 11,70 | 4,90 | 4,30 | 5,00 |

1) Schätzung November 2005 2) Schätzung Mai 2005 3) Effektivlohn

Für das Haushaltsjahr 2005 haben die Ist-Ergebnisse der steuerabhängigen Einnahmen in den bremischen Haushalten die Annahmen der November-Schätzung nahezu exakt bestätigt, so dass Anlässe zur Basisbereinigung für den Planungszeitraum aus derzeitiger Sicht nicht bestehen. Für die Finanzplan-Jahre ergeben sich daher zunächst für originäre Steuern und Finanzausgleichs-Zahlungen folgende Einnahme-Erwartungen (in Mio. €):

| | **2005** | **2006** | **2007** | **2008** | **2009** |
|---|---|---|---|---|---|
| Steuereinnahmen Land | 1211 | 1273 | 1317 | 1368 | 1405 |
| Steuereinnahmen Stadt Bremen | 533 | 539 | 563 | 586 | 605 |
| Länderfinanzausgleich | 358 | 332 | 341 | 350 | 362 |
| Bundesergänzungszuweisungen | 179 | 177 | 181 | 185 | 189 |
| **Steuerabh. Einnahmen L+G** | **2281** | **2321** | **2402** | **2488** | **2561** |
| Steuereinnahmen Bremerhaven | 72 | 75 | 78 | 81 | 84 |
| **Steuerabh. Einnahmen Stadtst.** | **2353** | **2396** | **2480** | **2569** | **2644** |

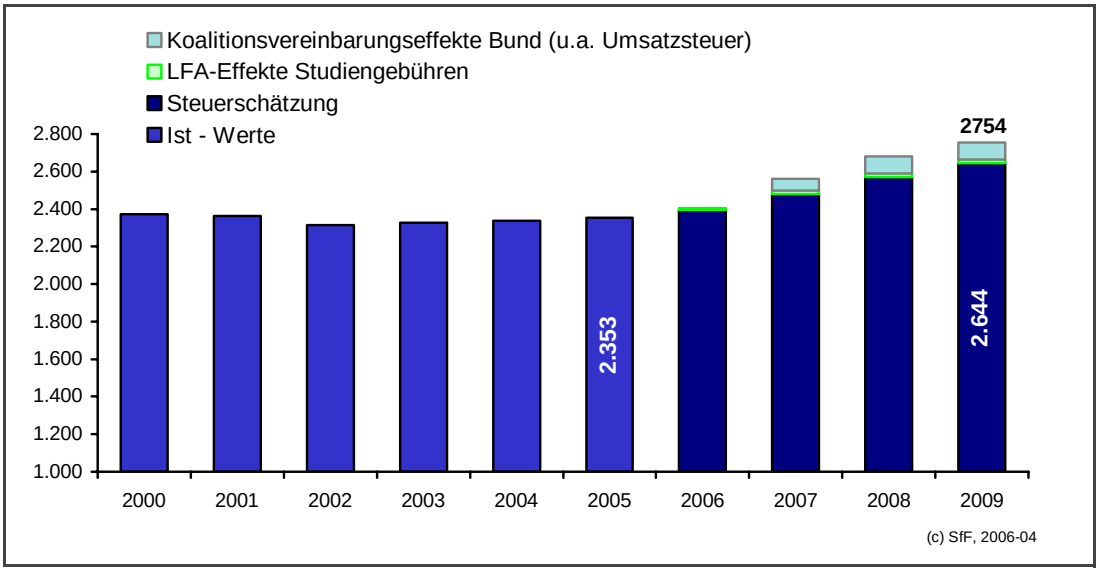
Die Prognosen des Arbeitskreises „Steuerschätzungen“ beruhen auf geltendem Steuerrecht. In die vorgenannten Planwerte konnten daher voraussichtliche steuerliche Mehreinnahmen aus der Umsetzung der in den Koalitionsverhandlungen auf Bundesebene festgelegten Maßnahmen noch nicht eingehen. Zwischenzeitlich liegen erste Quantifizierungen der hieraus zu erwartenden Effekte aus dem Bundesfinanzministerium vor, die davon ausgehen, dass sich nach Abschaffung der Eigenheimzulage, nach sonstigen bereits beschlossenen steuerlichen Maßnahmen (Gesetz zum Einstieg in ein steuerliches Sofortprogramm; Gesetz zur Beschränkung der Verlustverrechnung im Zusammenhang mit Steuerstundungsmodellen) sowie nach Erhöhung des Umsatzsteuersatzes (ab 2007) für die Länderhaushalte jährliche Entlastungswirkungen von bis zu 12 Mrd. € ergeben werden. Hinzu kommen Mehreinnahmen der Kommunen, die – bei voller Jahreswirkung der steuerlichen Maßnahmen – mit rd. 1,4 Mrd. € beziffert werden.

Eine Regionalisierung dieser Einnahmeerwartungen für einzelne Bundesländer liegt noch nicht vor. In die Berechnungen des Finanzrahmens werden daher zunächst nur globale Größen (2007: 60 Mio. €; ab 2008: 90 Mio. € p. a.) aufgenommen und in

der Systematik den Steuereinnahmen des Landes zugerechnet. Modellrechnungen des Senators für Finanzen belegen, dass die damit unterstellten Entlastungserwartungen nicht unrealistisch hoch angesetzt sind und potentielle Risiken aufgrund wachstumsschwächender Verhaltensänderungen der beteiligten Wirtschaftssubjekte durchaus bereits berücksichtigen.

Mehreinnahmen im Länderfinanzausgleich (2006: 10 Mio. €; ab 2007: 20 Mio. € p. a.) werden darüber hinaus als Folgewirkung einer im Bundesvergleich überdurchschnittlichen Einwohnerentwicklung aufgrund von Wohnsitzverlagerungen nach Einführung von Studiengebühren erwartet.

| **Abb. 1: Steuerabhängige Einnahmen ( Steuern, LFA, BEZ)** | Der Senator für Finanzen | | |
|---|---|---|---|
| (Stadtstaat Bremen; in Mio. €) | Referat 20 | Sanierung | 06.03.06 |




Insgesamt ergibt sich für die steuerabhängigen Einnahmen des Stadtstaates Bremen damit die in **Abbildung 1** dargestellte Entwicklungsreihe, die für den Planungszeitraum eine Überwindung der in den vergangenen Jahren zu verzeichnenden Stagnation des Steuereinnahme-Wachstums unterstellt.

Die Berechnungen zur innerbremischen Steuerverteilung im Planungszeitraum werden nach geltendem Recht vorgenommen. Zu erwarten sind damit folgende Zahlungsbeträge [1] (in Mio. €):

| | **2005** | **2006** | **2007** | **2008** | **2009** |
|---|---|---|---|---|---|
| Schlüsselzuweisungen | | | | | |
| an Bremen | 221,1 | 228,2 | 245,3 | 258,0 | 265,2 |
| an Bremerhaven | 47,5 | 48,9 | 52,6 | 55,3 | 56,8 |
| Ausgleichszuweisungen | | | | | |
| an Bremerhaven | 38,8 | 39,2 | 41,0 | 42,7 | 44,0 |

[1] Abweichungen zu Eckwert-Beschlüssen 2006/2007, in die Effekte der Koalitionsvereinbarungen auf Bundesebene (ab 2007) sowie – für die Berechnungen des kommunalen Finanzausgleichs - die LFA-Effekte der Einführung von Studiengebühren (ab 2006) noch nicht einbezogen werden konnten.

### 1.2. **Vermögensveräußerungen** (Beteiligungen / Kapitalvermögen)

Erlöse aus der Veräußerung von Gegenständen (soweit in der Vermögensrechnung erfasst) und Kapitalrückzahlungen (Nr. 13 des Gruppierungsplanes der Haushalte), die bis einschließlich 2005 noch in beträchtlicher Größenordnung (66 Mio. €) - insbesondere zur Gegenfinanzierung von Aufstockungsbeträgen des Hochschulgesamtplanes (HGP) – einnahmewirksam wurden, sind in den Eckdaten des Finanzplan-Zeitraumes mit einer Ausnahme nicht berücksichtigt: Im Haushaltsjahr 2007 ist ein Restbetrag von rd. 7 Mio. € aus Erlösen des Stahlwerke-Verkaufs eingeplant, der als Einmal-Effekt einer Vermögensveräußerung nicht den Primäreinnahmen des Landes zugerechnet wird.

### 1.3. Sonstige Einnahmen

Die sonstigen Einnahmen gliedern sich in konsumtive und investive Einnahmen, deren Fortschreibung im Finanzrahmen nach folgenden Maßstäben erfolgt:

- Abweichend von der Praxis des Bundes und der übrigen Länder werden in den bremischen Haushalten Veräußerungserlöse gemäß Gruppe 13 des Gruppierungsplanes der Haushalte (s. o.) – bei Ermittlung der zulässigen Netto-Kreditaufnahme nach Artikel 115 GG – nicht den konsumtiven Einnahmen zugerechnet. Es wird damit vermieden, durch einmalige Vermögensveräußerungen – ohne nennenswerte dauerhafte Effekte – die tatsächlichen Ergebnisse der konsumtiven Haushalte verzerrt abzubilden.

  Die so definierten Ansätze der laufenden Einnahmen im Fortschreibungs-Zeitraum gehen von den derzeitigen Ansätzen der Haushalte 2006/2007 aus, die aufgrund von Einzeleffekten ((im Anschlag) rückläufige Rückflüsse aus Wohnungsbaudarlehen; in 2005 vereinnahmte Gewinnausschüttung BVV für Putoption Stadtwerke; auslaufende Sozialhilfeeinnahmen (nach Umstellung auf Hartz IV-Finanzierung)) sowie aufgrund der darin noch nicht berücksichtigten unterjährigen Sollveränderungen um rd. 80 Mio. € unter dem Niveau des (vorläufigen) Jahresabschlusses 2005 liegen.

  Für die Restjahre des Finanzplan-Zeitraumes wird auf dieser Basis ein Wachstum der sonstigen konsumtiven Einnahmen um 3,4 % p. a. unterstellt, so dass sich nach der Niveauabsenkung im Haushaltsjahr 2006 für den Planungszeitraum insgesamt folgende Entwicklungsreihe ergibt (im Mio. €):

| **2005** | **2006** | **2007** | **2008** | **2009** |
|---|---|---|---|---|
| 501,4 | 424,4 | 427,7 | 442,2 | 457,2 |

- Auch bei den investiven Einnahmen bleiben die Ansätze der Haushaltsaufstellungsjahre 2006/2007 deutlich hinter dem (vorläufigen) Ist-Ergebnis des abgelaufenen Haushaltsjahres zurück. Ursache sind hier – neben dem bereits dargestellten Wegfall der Vermögensveräußerungen (2005: Stadtwerke-Anteile) – insbesondere die im Vorjahr gebuchten Einnahmen des Landes zur Finanzierung von HBFG-Maßnahmen im Bereich der International University Bremen (IUB) sowie die im Vollzug 2005 eingetretenen Ist-Anschlag-Differenzen.

Aufsetzend auf das damit auf rd. 90 Mio. € p. a. abgesenkte Niveau werden die investiven Einnahmen des Landes und der Stadtgemeinde in den Folgejahren im Finanzrahmen – korrespondierend zur Ausgabenentwicklung – nur noch marginal, d. h. um 1,0 % p. a. gesteigert. Insgesamt ergeben sich damit für die investiven Ansätze folgende Einnahmebeträge (in Mio. €):

| **2005** | **2006** | **2007** | **2008** | **2009** |
|---|---|---|---|---|
| 190,3 | 89,4 | 89,7 | 90,5 | 91,5 |

## 2. Ausgaben

Zentrale Vorgabe für die Gestaltung der Ausgabenseite im Finanzplan-Zeitraum ist deren Absenkung auf ein stadtstaaten-gerechtes Mindestniveau zur Erreichung des Zwischenzieles eines ausgeglichenen Primärsaldos der bremischen Haushalte im Jahr 2009. Die vollständige Finanzierung der Primärausgaben (Gesamtausgaben ohne Zinsausgaben) durch Primäreinnahmen (Gesamteinnahmen ohne Vermögensveräußerungen) dokumentiert, dass eine Gebietskörperschaft ohne Einmaleffekte von Vermögensveräußerungen und ohne Zinslasten der in der Vergangenheit notwendigen Verschuldung ausgeglichene Haushalte aufweisen kann, auch wenn die Voraussetzungen für eine auf die Reduzierung bzw. zumindest Stabilisierung der Schuldenstandsquote [2] gerichtete, nachhaltige Finanzpolitik, die entsprechende Primärüberschüsse erfordert, damit allein noch nicht erfüllt sind.

Bei der Ausrichtung des Finanzrahmens auf diese Zielsetzung sind zunächst folgende Sachverhalte zu berücksichtigen:

a. Die finanzpolitischen Zielgrößen der bremischen Haushaltsgestaltung betreffen den Gesamthaushalt des Stadtstaates, d. h. die konsolidierte Summe der Einzelhaushalte des Landes, der Stadtgemeinde Bremen und der Stadtgemeinde Bremerhaven. Bei der Herleitung der Eckdaten des Finanzrahmens für das Land und die Stadtgemeinde Bremen, die die Ansätze des in Aufstellung befindlichen Doppelhaushaltes 2006/2007 mit der Mittelfrist-Fortschreibung der Haushalte verknüpft, ist daher das korrespondierende Stadtstaaten-Ergebnis von entscheidender Bedeutung.

b. Zur exakten Definition der Konsolidierungsanstrengungen im Hinblick auf die zu erreichenden Zielgrößen (insbesondere ausgeglichener Primärsaldo) sowie zur Vergleichbarmachung der bremischen Haushaltsdaten mit der Entwicklung der Flächenländer (u. a. zur Ableitung der Primärausgaben-Relation) ist es erforderlich, statt der Anschläge bzw. Finanzplan-Ansätze die voraussichtlichen Jahresergebnisse der bremischen Haushalte unter Berücksichtigung der unterjährigen Soll-Veränderungen darzustellen. Abgeleitet aus den Ist-Anschlag-Differenzen der Jahre 2000 bis 2004 wird dabei unterstellt, dass die tatsächlichen jährlichen Ist-Werte des Stadtstaates im Planungszeitraum bei den

[2] Anteil der Schulden am Bruttoinlandsprodukt

- sonstigen konsumtiven Einnahmen (ohne steuerabhängige Einnahmen) um 20 Mio. €,
- investiven Einnahmen um 30 Mio. €,
- sonstigen konsumtiven Ausgaben um 40 Mio. € und
- Investitionsausgaben um 10 Mio. €

über den jeweiligen Anschlag- bzw. auf dieser Basis fortgeschriebenen Plan-Werten liegen.

c. In Umsetzung entsprechender Forderungen des Rechnungshofes und der Bremischen Bürgerschaft bzw. Beschlusslagen der Koalitionsvereinbarung und des Senats werden ab 2006 diverse, bisher investiv ausgewiesene Finanzpositionen haushaltstechnisch in Zins- bzw. sonstige konsumtive Ausgaben (insbesondere Personalkostenerstattungen) umgewandelt. Die anschließend in den jeweiligen Gesamtbeträgen fortgeschriebenen Korrekturen führen für den Stadtstaat [3] gegenüber dem bisherigen Planungsstand zu
   - einer Erhöhung der Zinsausgaben um 40 Mio. € (2006), 42 Mio. € (2007), 48 Mio. € (2008) bzw. 44 Mio. € (2009),
   - einem Anstieg der sonstigen konsumtiven Ausgaben um 79 Mio. € (2006), 78 Mio. € (2007), 81 Mio. € (2008) bzw. 74 Mio. € (2009) sowie
   - einer Minderung der Investitionsausgaben um 120 Mio. € (2006 und 2007), 129 Mio. € (2008) und 118 Mio. € (2009)

   (vgl. auch 3.).

Unter diesen Rahmensetzungen ergeben sich im Finanzplan-Zeitraum für die Haushalte des Landes und der Stadtgemeinde Bremen folgende Setzungen bzw. Ableitungen aus den Stadtstaat-Ergebnissen:

### 2.1. Personalausgaben

Der Finanzrahmen bis 2009 sieht für die Personalausgaben ab 2006 Zuwachsraten von 1,0 % vor, die ausschließlich auf in der Planung berücksichtigte exogene Kostensteigerungen, insbesondere Tarif- und Besoldungseffekte zurückzuführen sind. Aufgrund von Verlagerungen zwischen den Personalausgaben und sonstigen konsumtiven Ausgaben infolge der Aufstellung der Haushalte 2006/2007 ergibt sich folgende Personalausgabenplanung:

| Personalausgaben | Anschlag | Entwurf | | Planung | |
|---|---|---|---|---|---|
| | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 |
| | TEuro | | | | |
| Hauptgruppe 4 | 1.093.624 | 1.059.401 | 1.068.206 | 1.082.994 | 1.094.513 |
| Veränderung ggü. Vorjahr | 1,0% | -3,1% | 0,8% | 1,4% | 1,1% |

Um diese Personaleckwerte bei weiterhin steigenden Beihilfe- und Versorgungslasten einzuhalten, sind – unter der Voraussetzung einer Nullrunde bei den Dienst- und Versorgungsbezügen 2006 – folgende kumulierende Einsparungen ab 2006 zu realisieren (in Tsd. Euro):

| 2006 | 2007 | 2008 | 2009 |
|---|---|---|---|
| 48.561 | 62.268 | 75.231 | 90.281 |

[3] Effekte für Land und Stadtgemeinde Bremen: vgl. Ableitung der einzelnen Ausgabepositionen

Im einzelnen sind dies – neben den Kapitalerträgen aus der Versorgungsvorsorge - folgende personalwirtschaftliche und einkommensbezogene Maßnahmen:

- Effizienzsteigerungen (PEP) in der Kernverwaltung insgesamt von -1,7 % (2006) und -1,3 % (2007) sowie jährlich weiteren -2,0 % (2008/09); dies entspricht rd. 245 Vollzeiteinheiten (2006), 184 Vollzeiteinheiten (2007) und jeweils rd. 280 Vollzeiteinheiten 2008 und 2009 bzw. kumulierenden Einspareffekten von 9,4 Mio. € (2006) bis 43,1 Mio. € (2009).

- Reduzierung der Sonderzahlungen für Beamte und Versorgungsempfänger um insgesamt weitere 25,1 Mio. € ab 2006 entsprechend der niedersächsischen Regelung, d.h. bis einschließlich A 8 jährlich 420 Euro, ab A 9 keine Sonderzahlungen mehr.

- Kostenneutralisierung der Stellenbewirtschaftung durch stellenindizierten Bonus-Malus auf das finanzierte Beschäftigungsvolumen (Zielzahlen) mit einem Konsolidierungsbeitrag von 3,7 Mio. €.

- Globalmittel für Kostensteigerungen von kumulativ 1 % der Dienst- und Versorgungsbezüge, wobei die Mittelvolumina 2005/2006 (dauerhaft rd. 20 Mio. €) durch die in der Ausgangsbasis enthaltenen Effekte aus den Minderausgaben Solidarpakt (rd. -17 Mio. €) und Personalverwaltungsquote (-3 Mio. €) aufgezehrt sind. Faktisch erfordert dies Nullrunden bei Dienst- und Versorgungsbezügen zumindest bis 2006 und darüber hinaus allenfalls moderate lineare Erhöhungen.

- Der für den Geltungsbereich der VKA abgeschlossene TVöD sieht bis 2007 unveränderte Sonderzahlungen sowie 2005 bis 2007 jährlich zusätzliche Einmalzahlungen im Umfang von rd. 1 % der Gehälter und verteuernde Basis- und Struktureffekte von bis zu 2 % ab 2007 vor. Für die aufgrund des TVöD und der Nachwirkung der TdL-Regelung weitgehend unveränderten Sonderzahlungen im Arbeitnehmerbereich betragen die ggf. zu erwirtschaftenden Effekte rd. 9,2 Mio. € jährlich. Eine Öffnungsklausel für Haushaltsnotlageländer soll es möglich machen, diese Mittel einzusparen.

- Bis 2007 sind Personalverstärkungsmittel zur Realisierung von Anpassungspfaden bei Überhangbereichen (Justiz, Polizeien) oder zur Deckung von Altersteilzeitfolgeeffekten (Lehrer) enthalten bzw. zur Aufrechterhaltung der Standards (KiTa, Kultur) in den konsumtiven Haushalt verlagert. Für die Folgejahre sind diese sukzessive rückläufigen Mittelvolumina durch politische Prioritätensetzung noch aufzulösen.

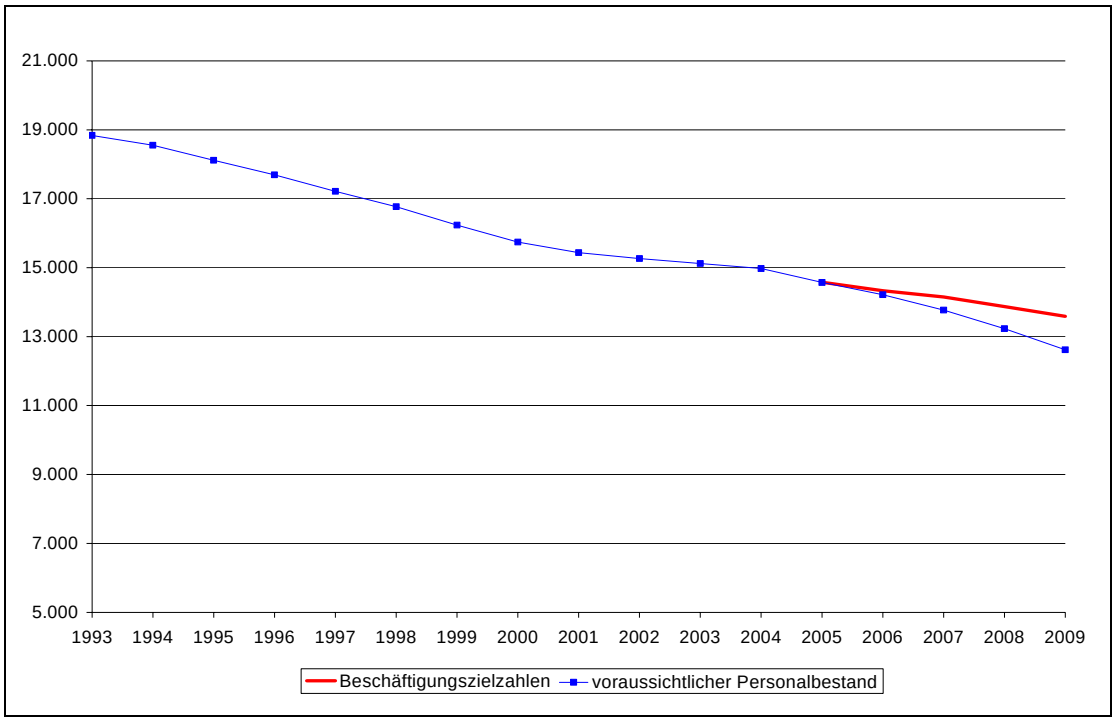
- Mit Ausnahme der Refinanzierungen aus dem AIP und der Altersteilzeitmittel, die nur bis 2007 enthalten sind, sind konstante Mittelvolumina für refinanzierte Beschäftigte, Ausbildung und sonstige Personalausgaben der Obergruppen 41, 42 und 45 vorgesehen.

- Mengen- und strukturbedingte Zuwächse bei den budgetierten Versorgungs- und Beihilfelasten (insb. für Versorgungsempfänger) sind berücksichtigt, soweit diese nicht durch Erträge aus der Versorgungsvorsorge gedeckt werden.

Für die Ausgabebereiche [4] bedeutet dies folgende Entwicklung bis 2009:

| Ausgabebereiche | Anschlag | Entwurf | | Planung | |
|---|---|---|---|---|---|
| | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 |
| | TEuro | | | | |
| Dienstbezüge | 730.430 | 706.748 | 694.897 | 683.538 | 670.374 |
| - Kernbereich | 696.921 | 651.350 | 635.286 | 622.911 | 610.305 |
| - Ausbildung | 20.139 | 21.490 | 21.488 | 21.488 | 21.488 |
| - Refinanzierte | 13.370 | 33.909 | 38.123 | 21.364 | 21.364 |
| - Globale | 0 | 0 | 0 | 17.775 | 17.217 |
| Versorgungsbezüge | 286.750 | 286.670 | 294.541 | 308.238 | 320.227 |
| Beihilfen / Freie Heilfürsürge | 43.244 | 45.146 | 46.800 | 48.782 | 50.869 |
| Kostensteigerungen | 11.681 | 393 | 10.452 | 20.920 | 31.527 |
| Sonstige Personalausgaben | 21.520 | 20.443 | 21.516 | 21.516 | 21.516 |
| **Gesamt** | **1.093.624** | **1.059.401** | **1.068.206** | **1.082.994** | **1.094.513** |

Die **Zielzahlen** sowie der Personalbestand des haushaltsfinanzierten Beschäftigungsvolumens (Kernbereich) der Kernverwaltung entwickeln sich bis 2009 wie folgt:




Neben den temporären Personalverstärkungsmitteln zur Realisierung von Anpassungspfaden in einzelnen Produktplänen bzw. Aufgabenfeldern erfordert diese weiterhin im Zeichen der Personalreduktion stehende Personalplanung

[4] Die Beiträge zur haushaltsgesetzlichen Versorgungsvorsorge sind bei den besonderen Finanzierungen der Hauptgruppe 9 berücksichtigt.

- o die Umsetzung des vom Senat 2005 beschlossenen intensivierten Personalüberhangmanagements zur Reduzierung von sektoralen und aufgabenbezogenen Personalüberhängen,

- o die Nutzung der vom Senat ergänzend beschlossenen personalwirtschaftlichen Handlungsoptionen zum beschleunigten sozialverträglichen Abbau von Personalüberhängen,

- o an zentralen politischen Prioritäten orientierte Personalentwicklungsplanungen, die schon realisierte Konsolidierungsbeiträge ebenso berücksichtigen wie absehbare oder geplante Aufgabenentwicklungen, und deren Realisierung in dezentraler Fach-, Personal- und Ressourcenverantwortlichkeit,

- o konsequente Optimierung der Aufgabenwahrnehmung, insbesondere bei internen Dienstleistungen und nicht unmittelbar bürger- bzw. kundenbezogenen Steuerungsfunktionen (z. B. senatorische Dienststellen),

- o sehr moderate Einkommensentwicklungen bei den Vergütungen für Arbeitnehmer, den Dienst- und den Versorgungsbezügen sowohl hinsichtlich künftiger Lohnrunden wie bei den Arbeitgeberanteilen zur Sozialversicherung und den vom Dienstherrn zu tragenden Beihilfen (einschl. Freie Heilfürsorge) sowie

- o Nutzung aller Optionen zur Intensivierung aktiver Versorgungsvorsorge und der aus den Kapitalerträgen erzielbaren/notwendigen Haushaltsentlastungen von ca. 1,1 Mio. € (2006) bis zu 9,7 Mio. € (2009).

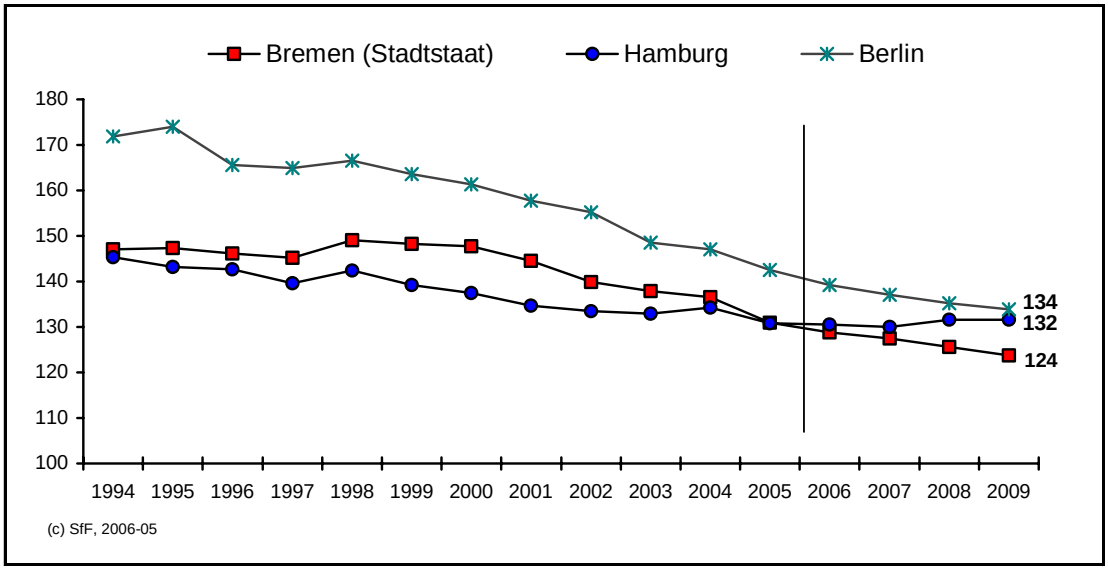
### 2.2. Sonstige konsumtive Ausgaben

Die Gestaltung der sonstigen konsumtiven Ausgaben im Finanzplan-Zeitraum berücksichtigt, dass bei den laufenden Ausgabe-Positionen in der Vergangenheit bereits nachhaltige Konsolidierungsfortschritte in den bremischen Haushalten erzielt wurden und im Flächenländervergleich weitere Absenkungen unter Berücksichtigung eines stadtstaatenspezifischen Mehrbedarfs nur noch in begrenztem Maße umsetzbar sind.

**Abbildung 2** verdeutlicht, dass die konsumtiven Primärausgaben des Landes einwohnerbezogen im Sanierungszeitraum bereits nennenswert gegenüber dem Flächenländerdurchschnitt verringert werden konnten. Inzwischen konnte

- die Relation der konsumtiven Primärausgaben des Stadtstaates zu den Flächenländern pro Einwohner auf 131 % (2005) abgebaut,
- der Vergleichswert Hamburgs erreicht und
- die Minderung des einwohnerbezogenen Ausgabenniveaus in den vergangenen Jahren nahezu parallel zum nach wie vor wesentlich höheren Stand des Landes Berlin vollzogen werden.

| **Abb. 2: Konsumtive Primärausgaben *)** | Der Senator für Finanzen | | |
|---|---|---|---|
| (Index Flächenländer (€ je Einwohner) = 100) | Referat 20 | Sanierung | 06.03.06 |




*) Bremen: nach rückwirkender investiv-konsumtiv-Bereinigung, ab 2006 inkl. unterjähriger Sollveränderungen (40 Mio. € p.a.); Hamburg: ohne LFA-Zahlungen

Unter Berücksichtigung von Basiseffekten des Jahres 2005 und unter Einbeziehung aktueller Abstimmungen mit den Ressorts sollen die konsumtiven Primärausgaben (Personal- und sonstige konsumtive Ausgaben) des Landes und der Stadtgemeinde Bremen im Rahmen des Doppelhaushaltes 2006/2007 gegenüber dem jeweiligen Vorjahr leicht steigendes Niveau aufweisen. Zu beachten ist allerdings, dass die Eckwerte ab 2006 dabei erstmals die Umbuchungsbeträge der zuvor investiv ausgewiesenen Haushaltspositionen (85 Mio. €; insbesondere Personalkostenerstattungen) umfassen, nach deren Bereinigung gegenüber dem vergleichbaren Ist-Ergebnis 2005 ein Rückgang zu verzeichnen wäre.

Die Ansätze des Finanzrahmens gehen davon aus, dass nach diesem Abbau des Ausgabenniveaus in den Restjahren des Finanzplan-Zeitraumes für das Land und die Stadtgemeinde Bremen eine Konstanthaltung der Primärausgaben, die in Anbetracht unvermeidbarer Tarif-, Preis- und Fallzahlsteigerungen eine kontinuierliche reale Reduzierung bedeutet, den maximal leistbaren Eigenbeitrag zur Haushaltssanierung im konsumtiven Bereich widerspiegelt. Unter Berücksichtigung der vorstehend abgeleiteten Bedarfe für Personalausgaben (vgl. 2.1.) ergeben sich damit für die sonstigen konsumtiven Ausgaben des Landes und der Stadtgemeinde Bremen folgende Richtwerte (in Mio. €):

| | **Ist 2005** | **Anschl. 2006** | **Anschl. 2007** | **Planw. 2008** | **Planw. 2009** |
|---|---|---|---|---|---|
| Konsumtive Primärausgaben | 2730 | 2734 | 2739 | 2739 | 2739 |
| Veränderung ggü. Vorjahr (in %) | | + 0,2 | + 0,2 | 0,0 | 0,0 |
| ./. Personalausgaben | 1066 | 1059 | 1068 | 1083 | 1095 |
| => **Sonst. konsumtive Ausgaben** | **1664** | **1675** | **1670** | **1656** | **1644** |
| dar. haushaltstechn. Korrekturen | 60 | 79 | 78 | 82 | 74 |
| => S. kons. Ausgaben (o. Korrekturen) | 1604 | 1595 | 1592 | 1574 | 1570 |
| Veränderung ggü. Vorjahr (in %) | | - 0,5 | - 0,2 | - 1,1 | - 0,3 |

Die Eckwertbeschlüsse des Senats zum Doppelhaushalt 2006/2007 sehen dabei die in **Tabelle 2** dargestellte Zuordnung nach Produktplänen vor.

| **Tab. 2: Sonstige konsumtive Ausgaben** | | Der Senator für Finanzen | | |
|---|---|---|---|---|
| **(Land und Stadtgemeinde Bremen)** | in Tsd.€ | Ref. 20 | FPL | 01.02.2006 |

| Produktplan | Vorl. IST 2005 | Vorl. IST 2005 nach Korrektur | ENTWURF 2006 | Veränd. in % | ENTWURF 2007 | Veränd. in % |
|---|---|---|---|---|---|---|
| **01 Bürgerschaft** | **6.848** | **6.848** | **6.582** | **-3,9** | **6.983** | **6,1** |
| **02 Rechnungshof** | **362** | **362** | **360** | **-0,3** | **362** | **0,5** |
| **03 Senat und Senatskanzlei** | **1.774** | **1.774** | **1.399** | **-21,1** | **1.406** | **0,5** |
| **05 Bundes- u. Europaangelegenh., Entwicklungszusammenarbeit** | **2.812** | **2.812** | **2.542** | **-9,6** | **2.555** | **0,5** |
| **06 Datenschutz** | **90** | **90** | **88** | **-2,1** | **88** | **-0,1** |
| **07 Inneres** | **66.143** | **66.143** | **59.246** | **-10,4** | **59.897** | **1,1** |
| **08 Gleichberechtigung der Frau** | **297** | **297** | **273** | **-8,1** | **274** | **0,5** |
| **09 Staatsgerichtshof** | **4** | **4** | **6** | **68,1** | **6** | **0,0** |
| **11 Justiz** | **42.137** | **42.137** | **35.206** | **-16,4** | **34.988** | **-0,6** |
| **12 Sport** | **8.681** | **8.681** | **9.514** | **9,6** | **9.213** | **-3,2** |
| **21 Bildung** | **155.024** | **155.024** | **181.827** | **17,3** | **180.393** | **-0,8** |
| **22 Kultur** | **66.826** | **66.826** | **64.142** | **-4,0** | **63.144** | **-1,6** |
| **24 Hochschulen und Forschung** | **205.521** | **205.521** | **191.229** | **-7,0** | **192.594** | **0,7** |
| **31 Arbeit** | **44.814** | **44.814** | **48.176** | **7,5** | **44.836** | **-6,9** |
| **41 Jugend und Soziales** | **659.944** | **659.944** | **641.448** | **-2,8** | **639.611** | **-0,3** |
| **51 Gesundheit** | **11.540** | **11.540** | **13.307** | **15,3** | **12.911** | **-3,0** |
| **68 Bau, Umwelt und Verkehr 1)** | **143.780** | **143.780** | **180.160** | **25,3** | **172.504** | **-4,2** |
| **71 Wirtschaft** | **25.118** | **28.618** | **25.485** | **-10,9** | **26.221** | **2,9** |
| **81 Häfen** | **17.778** | **17.778** | **17.192** | **-3,3** | **14.978** | **-12,9** |
| **91 Finanzen/Personal** | **20.095** | **20.095** | **16.966** | **-15,6** | **16.000** | **-5,7** |
| **92 Allgemeine Finanzen 1)** | **69.333** | **69.333** | **16.430** | **-76,3** | **16.507** | **0,5** |
| **93 Zentrale Finanzen** | **90.119** | **90.119** | **90.733** | **0,7** | **92.644** | **2,1** |
| **94 ISP / AIP** | **21.091** | **74.892** | **72.705** | **-2,9** | **71.635** | **-1,5** |
| **S U M M E :** | **1.660.131** | **1.717.432** | **1.675.018** | **-2,5** | **1.659.753** | **-0,9** |

1) Verlustausgleich BVV: Veranschlagung bei Bau (PPl 68) und Verausgabung bei Allgemeine Finanzen (PPl 92).

Für die Summe der konsumtiven Primärausgaben (einschließlich Personalausgaben) ergibt sich unter Einbeziehung Bremerhavens [5] und unter Berücksichtigung der zu erwartenden unterjährigen Sollveränderungen (40 Mio. € p. a.) damit im Planungszeitraum für den Stadtstaat Bremen insgesamt ein Ausgabenniveau, das die Vergleichswerte der anderen Stadtstaaten fortlaufend deutlich unterschreitet (vgl. **Abbildung 2**). Gemessen am Flächenländerdurchschnitt [6] würden die bremischen konsumtiven Primärausgaben im Endjahr der Finanzplanung eine Relation von 124 % erreichen (Hamburg: 132 %; Berlin: 134 %).

5 Die Konsolidierung mit dem Haushalt der Stadt Bremerhaven führt für den Stadtstaat zu einem Niveau der sonstigen konsumtiven Ausgaben, das unter dem Wert des Landes und der Stadtgemeinde Bremen liegt, weil die Bereinigungsbeträge (insbesondere Kommunaler Finanzausgleich und Personalkostenerstattungen) höher ausfallen als der hinzu zu addierende Bruttobetrag Bremerhavens (vgl. Stadtstaat-Übersicht in Anlage 1).

6 Modellrechnung unter der Annahme, dass die Flächenländer im Planungszeitraum den Empfehlungen des Finanzplanungsrates zum Nationalen Stabilitätspakt folgend eine Ausgabenzuwachsrate von 1,0 % p. a. realisieren.

## 2.3. Investitionen

Die investiven Ausgaben der Planungsperiode in den Haushalten des Landes und der Stadtgemeinde Bremen werden gebildet aus den Ansätzen

- des Grundinvestitionsprogramms (GIP) und
- des Anschlussinvestitionsprogramms (AIP).

Im Einzelnen gelten für die Fortschreibung dieser Investitionsausgaben dabei folgende Rahmensetzungen:

**Anschlussinvestitionsprogramm** (AIP)

Der für das AIP im Planungszeitraum 2006/2009 insgesamt zur Verfügung stehende Mittelrahmen ergibt sich aus

- den ursprünglichen Ausgangswerten des Programms (Koalitionsvereinbarung vom Juni 2003 sowie Finanzplanung 2003/2007 vom April 2004; vgl. **Tabelle 3**, **Zeile 1**)
- den im Frühjahr 2005 vom Koalitionsausschuss beschlossenen Kürzungen des Mittelvolumens um insgesamt 131 Mio. € (**Zeile 2**) sowie
- der Einbeziehung der in Koalitionsvereinbarung und Finanzplanung – zunächst parallel zum AIP – vorgesehenen Aufstockungsbeträge für Umbauinvestitionen im Wissenschaftsbereich (**Zeile 4**).

| **Tab. 3: Ableitung des AIP-Mittelrahmens 2006 bis 2009** | | | | Senator für Finanzen | | |
|---|---|---|---|---|---|---|
| **(in T €)** | | | | Ref. 20 | AIP | 06.03.06 |
| | Gegenstand der Ausweisung | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | **ins-gesamt** |
| 1. | **Barmittelrahmen alt** | 245.922 | 242.370 | 242.869 | 242.860 | **974.021** |
| 2. | **Kürzung Barmittelrahmen** | -13.000 | -26.000 | -39.000 | -53.000 | **-131.000** |
| 3. | **Barmittelrahmen nach Kürzung** | **232.922** | **216.370** | **203.869** | **189.860** | **843.021** |
| 4. | **Umbauinvestitionen Wissenschaft** | 12.800 | 25.600 | 25.600 | 25.600 | **89.600** |
| 5. | **Barmittelrahmen inkl. Umbauinvest.** | **245.722** | **241.970** | **229.469** | **215.460** | **932.621** |
| 6. | **Gebundene Mittel insgesamt** | **-263.522** | **-205.350** | **-207.287** | **-193.896** | **-870.055** |
| 7. | **a) für konsumtive Ausgaben** | **-91.630** | **-90.848** | **-96.853** | **-86.719** | **-366.050** |
| | *- Personalausgaben / Versorgung* | *-2.599* | *-2.647* | *-2.697* | *-2.749* | ***-10.692*** |
| | *- Zinsen für Zwischenfinanzierungen* | *-16.256* | *-16.496* | *-19.118* | *-16.429* | ***-68.299*** |
| | *- HGP-Finanzierung* | *-57.730* | *-59.393* | *-59.393* | *-59.393* | ***-235.909*** |
| | *- sonstige konsumtive Zuschüsse* | *-15.045* | *-12.312* | *-15.645* | *-8.148* | ***-51.150*** |
| => | verbleiben für investive Ausgaben | 154.092 | 151.122 | 132.616 | 128.741 | **566.571** |
| 8. | **b) für investive Ausgaben** | **-171.892** | **-114.502** | **-110.434** | **-107.177** | **-504.005** |
| | *- Tilgung für Zwischenfinanzierungen* | *-89.288* | *-90.944* | *-93.145* | *-91.442* | ***-364.820*** |
| | *- Haushaltsfinanzierungen* | *-82.604* | *-23.558* | *-17.289* | *-15.735* | ***-139.185*** |
| 9. | **=> verfügbare Barmittel** | **-17.800** | **36.620** | **22.182** | **21.564** | **62.566** |

Von den damit bis 2009 insgesamt noch zu nutzenden Mittelkontingenten in Höhe von 933 Mio. € (**Zeile 5**) sind

- 366 Mio. € im Aufstellungsverfahren als – praktisch in vollem Umfang gebundene – Umbuchungen in konsumtive Ausgabepositionen zu verlagern (insbeson-

dere Personalkostenerstattungen im Wissenschaftsbereich und Zinsanteile von Zwischenfinanzierungen; **Zeile 7**) und

- 504 Mio. € als beschlossene Haushaltsfinanzierungen bzw. Tilgungsanteile für Zwischenfinanzierungen gebunden (**Zeile 8**).

Unter Einbeziehung nicht ausgeschöpfter, durch vorgezogene Abfinanzierung bestehender Zwischenfinanzierungen genutzter Mittelreste des Jahres 2005 (32 Mio. €) und den durch diese Vorzieheffekte realisierten Zinsentlastungen (rd. 6 Mio. €) stünden demnach für investive Vorhaben des Anschlussinvestitionsprogramms im Zeitraum 2006/2009 noch freie Barmittel in Höhe von knapp 63 Mio. € (vgl. Tabelle 3, **Zeile 9**) zur Verfügung. Hierbei ist allerdings Folgendes zu beachten:

a. Die noch verfügbaren Barmittel fallen in den einzelnen AIP-Fonds höchst unterschiedlich aus. Für die Fonds „WAP-Aufstockung", „Schwerpunktprojekte Bremen", „Verkehr" und „Sonstiges" bestehen bereits aktuell Überzeichnungen des Mittelrahmens, die durch Streckung, Kürzung oder Streichung beschlossener Maßnahmen zu kompensieren wären. Die bestehenden Möglichkeiten zur Gewinnung entsprechender Gestaltungsmöglichkeiten wären durch Einzelfallbetrachtungen der „Rückholbarkeit" beschlossener Investitionsvorhaben zu prüfen.

   Sollten die Mittelbedarfe der Projekte in den überzeichneten Fonds im Zeitraum 2006/2009 nicht in der erforderlichen Größenordnung zu reduzieren sein, wären hierfür Mittelumschichtungen aus den übrigen Fonds („Ökologiefonds", „Forschung und Entwicklung"; „Schwerpunktprojekte Bremerhaven"; „Sonstige Schwerpunktprojekte") erforderlich.

b. Gemäß Koalitionsvereinbarung sollen auch in der laufenden Legislaturperiode 25 % der Investitionsmittel des Landes für Projekte der Stadt Bremerhaven eingesetzt werden. Der Koalitionsausschuss hat am 4. November 2005 beschlossen, hierbei hafenbezogene Investitionsmaßnahmen in Bremerhaven (im Planungszeitraum 2006/2009: Fischereihafenschleuse und CT IV (jeweils Kapitaldienst)) zukünftig nur noch zu 25 % dem Anspruchskontingent der Seestadt gegenzurechnen. Die sich hieraus ergebenden Konsequenzen für die Aufteilung der verbleibenden AIP-Mittel sind im weiteren Planungsverfahren und unter Berücksichtigung der Verteilung der Landesmittel im Grundinvestitionsprogramm festzustellen.

**Grundinvestitionsprogramm** (GIP)

Im April 2005 hatte der Senat auf Vorgabe des Koalitionsausschusses beschlossen, die Ansätze des Grundinvestitionsprogramms für das Land und die Stadtgemeinde Bremen „– mit überproportionalen Einschnitten in den Anfangsjahren – im Zeitraum 2005/2009 um jahresdurchschnittlich 2,9 %, d. h. insgesamt um rd. 54 Mio. € (- 12,8 %) zu kürzen.". Nach Maßnahmen-orientierten Abstimmungen mit den Ressorts und hierauf bezogenen Anmeldungen ergaben sich damit für den Finanzplan-Zeitraum zunächst die in **Tabelle 4** (**Zeile 3**) abgebildeten GIP-Eckdaten, die im weiteren Verfahren durch Umbuchungen konsumtiver Mittelanteile (vorwiegend Zinsausgaben für Kapitaldienstfinanzierungen) bereinigt wurden.

| Tab. 4: Ableitung des GIP-Mittelrahmens 2006 bis 2009 | | | | Senator für Finanzen | | |
|---|---|---|---|---|---|---|
| (in T €) | | | | Ref. 20 | GIP | 29.03.06 |
| | Gegenstand der Ausweisung | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | ins-gesamt |
| 1. | **Orientierungsrahmen (April 2005)** | 404.000 | 391.900 | 381.300 | 371.400 | **1.548.600** |
| 2. | **Korrekturen im Anmeldeverfahren** | 969 | -771 | 664 | 1.976 | **2.838** |
| 3. | **Eckwerte nach Anmeldeverfahren** | 404.969 | 391.129 | 381.964 | 373.376 | **1.551.438** |
| 4. | **Umbuchungen investiv / konsumtiv** | -20.260 | -21.679 | -26.126 | -25.746 | **-93.811** |
| 5. | **Aktueller GIP-Rahmen** | **384.709** | **369.450** | **355.838** | **347.630** | **1.457.627** |
| 6. | **Kürzung im Aufstellungsverfahren** | -30.000 | -30.000 | -27.000 | -27.000 | **-114.000** |
| 7. | **=> GIP-Rahmen neu** | **354.709** | **339.450** | **328.838** | **320.630** | **1.343.627** |

Zwischenzeitlich mussten die Ansätze des Grundinvestitionsprogramms gegenüber diesem Planungsstand noch einmal nach unten korrigiert werden:

- Unter Berücksichtigung konsumtiver Mehrbedarfe sowie aufgrund bestehender, noch aufzulösender globaler Minderausgaben beschloss der Senat am 12. Dezember 2005, die GIP-Eckwerte in den Jahren 2006 und 2007 um jeweils 30 Mio. € zu reduzieren. Die für den Doppelhaushalt 2006/2007 - orientiert an dem sich danach ergebenden (investiven) Mittelrahmen (**Zeile 7**) - angemeldeten Einzelmaßnahmen der Ressorts sind in **Anlage 1** zusammengefasst.

- Zur Erreichung eines ausgeglichenen Primärsaldos für die Haushalte des Stadtstaates Bremen bis 2009 ist es erforderlich, die für den Doppelhaushalt 2006/2007 beschlossene Absenkung des GIP des Landes und der Stadtgemeinde Bremen (30 Mio. € p. a.) in den Restjahren des Finanzplan-Zeitraumes mit einem Betrag von 27 Mio. € p. a. fortzuschreiben.

Die Vorbelastung des Grundinvestitionsprogramms durch Tilgungsbeträge für Kapitaldienstfinanzierungen beträgt dabei derzeit 42 Mio. € (2006 und 2007); 43 Mio. € (2008) bzw. 25 Mio. € (2009). Die im System zugeordneten Verpflichtungsermächtigungen weisen aktuell ein Volumen von 123 Mio. € (2006), 84 Mio. € (2007), 57 Mio. € (2008) bzw. 66 Mio. € (2009) auf (kumulierter Betrag 2010 ff: 1,432 Mrd. €).

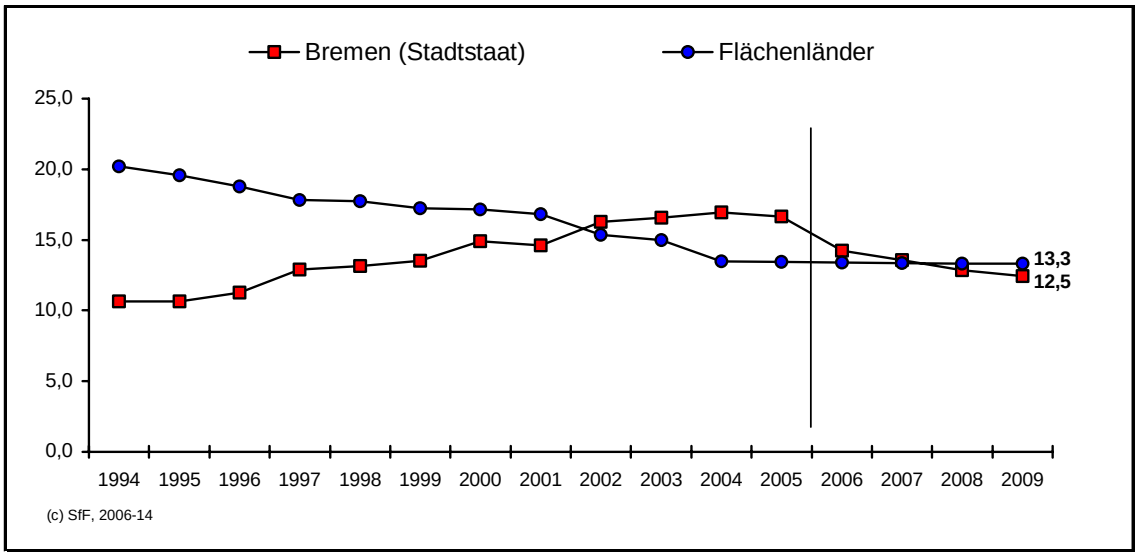
Zusammenfassend ergibt sich für die Investitionsausgaben des Landes und der Stadtgemeinde Bremen damit folgende Entwicklungsreihe:

| | **Ist 2005 *)** | **Anschl. 2006** | **Anschl. 2007** | **Planw. 2008** | **Planw. 2009** |
|---|---|---|---|---|---|
| Anschlussinvestitionsprogramm | 179 | 154 | 151 | 133 | 129 |
| Veränderung ggü. Vorjahr (in %) | | - 13,8 | - 1,9 | - 12,3 | - 2,9 |
| Grundinvestitionsprogramm | 455 | 355 | 339 | 329 | 321 |
| Veränderung ggü. Vorjahr (in %) | | - 22,0 | - 6,3 | - 3,1 | - 2,5 |
| **Investitionsausgaben insgesamt** | **634** | **509** | **491** | **461** | **449** |
| Veränderung ggü. Vorjahr (in %) | | - 19,2 | - 3,6 | - 5,9 | - 2,6 |

*) Einschließlich HGP und einschließlich Konsumtiv-investiv-Bereinigung

Nach Einbeziehung Bremerhavens und unter Berücksichtigung unterjährig zu erwartender Sollveränderungen weist die Investitionsquote des Stadtstaates im Planungszeitraum gegenüber dem Flächenländerdurchschnitt die in nachfolgender Grafik dargestellte Entwicklung auf.

| **Abb. 3: Investitionsquote *)** | Der Senator für Finanzen | | |
|---|---|---|---|
| (in %) | Referat 20 | Sanierung | 28.03.06 |




*) Investitionsausgaben Flächenländer: bis 2004 Kassenergebnisse, ab 2005: Steigerung um 1 % p.a.
Investitionsausgaben Bremen: nach investiv-kons.-Bereinigung; ab 2006 inkl. Unterstellter Sollveränderungen (10 Mio. €)
Bereinigte Ausgaben Flächenländer: bis 2004 Kassenergebnisse; ab 2005 Modellrechnung

## 3. Gesamtergebnis

Für die **Haushalte des Landes und der Stadtgemeinde Bremen** ergeben die vorstehend abgeleiteten und begründeten Einzelentwicklungen auf Einnahme- und Ausgabeseite die in der nachfolgenden **Tabelle 5** dokumentierten Gesamtergebnisse.

**Tabelle 5**

**Finanzrahmen 2005/2009 *)**

**Senator für Finanzen - Ref. 20**

**(Land und Stadtgemeinde Bremen; in Mio. €)**

Stand: 23. 03. 2006

| Ergebnisse (in Mio. €) | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 |
|---|---|---|---|---|---|---|
| **Steuereinnahmen** | 1794 | 1744 | 1812 | 1940 | 2044 | 2100 |
| - dar. Effekte KoA-Vereinbarung Bund | | | | 60 | 90 | 90 |
| **Länderfinanzausgleich (LFA)** | 357 | 358 | 342 | 361 | 370 | 382 |
| - dar. Effekte Studiengebühren | | | 10 | 20 | 20 | 20 |
| **Bundeserg.zuw. (BEZ)** | 117 | 179 | 177 | 181 | 185 | 189 |
| - dar. Sonderbedarfs-BEZ | 64 | 60 | 60 | 60 | 60 | 60 |
| **Sonstige kons. Einnahmen** | 450 | 501 | 424 | 428 | 442 | 457 |
| **Investive Einnahmen** | 171 | 190 | 89 | 90 | 91 | 91 |
| - dar. Vermögensveräußerungen | 48 | 66 | 0 | 7 | 0 | 0 |
| **Bereinigte Einnahmen** | **2889** | **2972** | **2845** | **3000** | **3131** | **3219** |
| **Personalausgaben** | 1083 | 1066 | 1059 | 1068 | 1083 | 1095 |
| **Zinsausgaben** | 483 | 478 | 542 | 605 | 628 | 667 |
| - dar. haushaltstechn. Korrekturen | | | 33 | 34 | 41 | 38 |
| **Sonst. kons. Ausgaben** | 1736 | 1664 | 1675 | 1670 | 1656 | 1644 |
| - dar. haushaltstechn. Korrekturen | | | 79 | 78 | 82 | 74 |
| **Investitionsausgaben** | 735 | 716 | 509 | 491 | 461 | 449 |
| AIP (mit HGP) / Umbauinvestitionen | 247 | 247 | 154 | 151 | 133 | 129 |
| - dar. haushaltstechn. Korrekturen | | | -92 | -91 | -97 | -87 |
| Grundinvestitionsprogramm (GIP) | 487 | 469 | 355 | 339 | 329 | 321 |
| - dar. haushaltstechn. Korrekturen | | | -20 | -22 | -26 | -26 |
| **Bereinigte Ausgaben** | **4037** | **3923** | **3785** | **3835** | **3828** | **3854** |
| Veränderung ggü. Vorjahr (in %) | | -2,8 | -3,5 | 1,3 | -0,2 | 0,7 |
| **Finanzierungssaldo** | **-1148** | **-951** | **-940** | **-835** | **-697** | **-635** |
| **Konsumtiver Saldo** | **-584** | **-426** | **-521** | **-434** | **-327** | **-277** |
| **Primärsaldo** | **-713** | **-538** | **-398** | **-236** | **-69** | **31** |
| **Zins-Steuer-Quote (in %)** | **21,9** | **21,5** | **23,9** | **25,0** | **24,8** | **25,5** |
| **Defizitquote (in %)** | **28,4** | **24,2** | **24,8** | **21,8** | **18,2** | **16,5** |
| **Konsumtive Defizitquote (in %)** | 17,7 | 13,3 | 15,9 | 13,0 | 9,7 | 8,1 |
| **Primärausgaben** | **3554** | **3445** | **3243** | **3229** | **3200** | **3188** |
| **Kons. Primärausgaben** | 2819 | 2730 | 2734 | 2739 | 2739 | 2739 |
| **Investitionsquote (in %)** | 18,2 | 18,2 | 13,4 | 12,8 | 12,1 | 11,7 |
| **(fundierte) Schulden** | **10926** | **11896** | **12836** | **13671** | **14369** | **15004** |

*) 2004/2005: Ohne haushaltstechnische Korrekturen (investiv-konsumtiv-Umbuchungen)

Erkennbar ist, dass

- reale Einsparungen bei den konsumtiven Primärausgaben und die Absenkung der Investitionsausgaben im Zusammenwirken mit den erwarteten Verbesserungen der

Einnahmesituation im letzten Jahr des Finanzplan-Zeitraumes zu einem positiven Primärsaldo von 31 Mio. € führen würden,

- das konsumtive Finanzierungsdefizit im Zeitraum bis 2009 auf rd. 277 Mio. € gemindert werden könnte und

- die Finanzierungslücke der Haushalte gleichzeitig um etwa ein Drittel (-316 Mio. €) sowie die Defizitquote um 7,8 %-Punkte abzubauen wäre.

Die Konsequenzen der vorstehend beschriebenen Rahmensetzungen für das Land und die Stadtgemeinde Bremen – und des aktuellen Planungsstandes der Stadt Bremerhaven - für den **konsolidierten Finanzrahmen des Stadtstaates Bremen** sind in **Tabelle 6** zusammengefasst. Die Ergebnisse des Stadtstaates (einschließlich unterjähriger Sollveränderungen) bilden aufgrund notwendiger Ländervergleiche und erforderlicher Darstellungen für das Bundesverfassungsgericht die zentrale Betrachtungsebene der Sanierungsbeiträge und –fortschritte ab. Im Einzelnen ergeben sich im Finanzplan-Zeitraum hier folgende Ergebnisse:

- Primärsaldo im Haushaltsjahr 2009: + 4 Mio. €

- Reduzierung des einwohnerbezogenen Primärausgabenniveaus von 140 % (bzw. 138 % nach konsumtiv-investiv-Korrekturen; 2005) auf 125 % des (Flächen-) Länder- und Gemeinde-Durchschnitts im Jahr 2009 (Konsumtive Primärausgaben: 124 %; Investitionsausgaben: 130 %)

- Absenkung der Investitionsausgaben (am BIP) und der Investitionsquote unter das Niveau des Flächenländerdurchschnitts bei gleichzeitiger Überschreitung des über den Pro-Kopf-Wert ermittelten (Brutto-)Investitionsniveaus der Stadt Hamburg um rd. 90 Mio. € (193 Mio. € über Berlin)

- Minderung des konsumtiven Defizits um 194 Mio. € (- 38 %) und des Gesamtdefizits um 328 Mio. € (- 31 %) im Zeitraum 2005/2009 (Minderung der Defizitquote von 25,3 auf 17,6 %)

- Anstieg der Zins-Steuer-Quote (ohne haushaltstechnische Korrekturen) um 5,0 %-Punkte, der Schuldenstandsquote um 7,0 %-Punkte und des Schuldenstandes um knapp 3,5 Mrd. € im Zeitraum 2005/2009.

**Tabelle 6**

## Finanzrahmen 2005/2009 *)

**Senator für Finanzen - Ref. 20**

**(Stadtstaat Bremen; in Mio. €)**

Stand: 23. 03. 2006

| Ergebnisse (in Mio. €) | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 |
|---|---|---|---|---|---|---|
| **Steuereinnahmen** | 1864 | 1816 | 1887 | 2018 | 2125 | 2183 |
| - dar. Effekte KoA-Vereinbarung Bund | | | | 60 | 90 | 90 |
| **Länderfinanzausgleich (LFA)** | 357 | 358 | 342 | 361 | 370 | 382 |
| - dar. Effekte Studiengebühren | | | 10 | 20 | 20 | 20 |
| **Bundeserg.zuw. (BEZ)** | 117 | 179 | 177 | 181 | 185 | 189 |
| - dar. Sonderbedarfs-BEZ | 64 | 60 | 60 | 60 | 60 | 60 |
| **Sonstige kons. Einnahmen** | 499 | 543 | 483 | 487 | 497 | 510 |
| - dar. unterst. Ist-Anschlag-Differenz | | | 20 | 20 | 20 | 20 |
| **Investive Einnahmen** | 165 | 188 | 113 | 117 | 111 | 112 |
| - dar. Vermögensveräußerungen | 49 | 66 | 2 | 9 | 0 | 0 |
| - dar. unterst. Ist-Anschlag-Differenz | | | 30 | 30 | 30 | 30 |
| **Bereinigte Einnahmen** | **3002** | **3084** | **3002** | **3164** | **3287** | **3376** |
| **Personalausgaben** | 1295 | 1278 | 1272 | 1283 | 1296 | 1305 |
| **Zinsausgaben** | 502 | 501 | 582 | 651 | 680 | 723 |
| - dar. haushaltstechn. Korrekturen | | | 40 | 42 | 48 | 44 |
| **Sonst. kons. Ausgaben** | 1668 | 1570 | 1617 | 1608 | 1578 | 1558 |
| - dar. haushaltstechn. Korrekturen | | | 79 | 78 | 82 | 74 |
| - dar. unterst. Ist-Anschlag-Differenz | | | 40 | 40 | 40 | 40 |
| **Investitionsausgaben** | 784 | 782 | 576 | 556 | 525 | 510 |
| AIP (mit HGP) / Umbauinvestitionen | 284 | 247 | 154 | 151 | 133 | 129 |
| - dar. haushaltstechn. Korrekturen | | | -92 | -91 | -97 | -87 |
| Grundinvestitionsprogramm (GIP) | 500 | 535 | 421 | 405 | 392 | 381 |
| - dar. haushaltstechn. Korrekturen | | | -28 | -30 | -32 | -32 |
| - dar. unterst. Ist-Anschlag-Differenz | | | 10 | 10 | 10 | 10 |
| **Bereinigte Ausgaben** | **4248** | **4130** | **4046** | **4099** | **4078** | **4095** |
| Veränderung ggü. Vorjahr (in %) | | -2,8 | -2,0 | 1,3 | -0,5 | 0,4 |
| **Finanzierungssaldo** | **-1246** | **-1046** | **-1044** | **-934** | **-791** | **-719** |
| **Konsumtiver Saldo** | **-628** | **-453** | **-582** | **-494** | **-378** | **-321** |
| **Primärsaldo** | **-794** | **-612** | **-464** | **-291** | **-111** | **4** |
| **Zins-Steuer-Quote (in %)** | **22,1** | **21,8** | **24,8** | **26,1** | **25,9** | **26,8** |
| **Defizitquote (in %)** | **29,3** | **25,3** | **25,8** | **22,8** | **19,4** | **17,6** |
| **Konsumtive Defizitquote (in %)** | 18,1 | 13,5 | 16,8 | 14,0 | 10,6 | 8,9 |
| **Primärausgaben** | **3746** | **3630** | **3464** | **3447** | **3399** | **3373** |
| - pro Einwohner (in €) | **5649** | **5473** | **5224** | **5198** | **5125** | **5085** |
| **Kons. Primärausgaben** | 2963 | 2848 | 2889 | 2891 | 2874 | 2863 |
| - pro Einwohner (in €) | 4467 | 4295 | 4356 | 4359 | 4334 | 4316 |
| **Investitionsquote (in %)** | 18,4 | 18,9 | 14,2 | 13,6 | 12,9 | 12,5 |
| **Investitionsausg./BIP (in %)** | 3,32 | 3,22 | 2,30 | 2,16 | 1,98 | 1,87 |
| **(fundierte) Schulden** | **11414** | **12443** | **13488** | **14422** | **15213** | **15932** |
| **Schuldenstandsquote (in %)** | **48,4** | **51,2** | **53,9** | **56,0** | **57,3** | **58,3** |

*) 2004/2005: Ohne haushaltstechnische Korrekturen (investiv-konsumtiv-Umbuchungen)

# *Finanzverfassung und Ausgabenrestriktionen von Ländern unter besonderer Berücksichtigung der Haushaltsnotlage der Freien Hansestadt Bremen*

Gutachten
im Auftrag des Senators für Finanzen
der Freien Hansestadt Bremen

vorgelegt von

**Prof. Dr. Wolfgang Renzsch**

Otto-von-Guericke Universität Magdeburg

Magdeburg, im März 2006

Gliederung Seite


| | | |
|---|---|---|
| 1. | Auftrag des Gutachtens | 3 |
| 2. | Aufriss und Argumentationsduktus | 7 |
| 2.1. | Einleitung | 7 |
| 2.2. | Die Finanzverfassung des Grundgesetzes als Folgeverfassung | 10 |
| 2.3. | Verwerfungen und ihre Ursachen | 16 |
| 3. | Die Freie Hansestadt Bremen | 22 |
| 3.1. | Historische Determinanten | 22 |
| 3.2. | Bremen im Globalisierungsprozess | 27 |
| 4. | Die Freie Hansestadt Bremen in den Bund-Länder-Finanzbeziehungen | 33 |
| 4.1. | Die Wirtschaftskraft Bremens und das Steueraufkommen | 33 |
| 4.2. | Die Einwohnerentwicklung Bremens und die finanziellen Konsequenzen | 41 |
| 4.3. | Die Einnahmen Bremens im bundesstaatlichen Finanzausgleich | 43 |
| 4.4. | Die Ausgaben Bremens im Vergleich | 45 |
| 4.5. | Versorgungslasten | 49 |
| 4.6. | Arbeitslosigkeit und Sozialhilfe | 52 |
| 4.6.1. | Exkurs: Hartz IV | 58 |
| 4.7. | Geldleistungsgesetze, allgemein | 59 |
| 4.7.1. | Die Geldleistungen im einzelnen | 62 |
| 4.7.2. | Wohngeld | 64 |
| 4.7.3. | Ausbildungsförderung | 67 |
| 4.8. | Zinsbelastungen | 70 |
| 5. | Die gesamtstaatlichen Sonderleistungen Bremens | 75 |
| 5.1. | Die Seehäfen | 75 |
| 5.2. | Die Hochschulen | 86 |
| 6. | Zusammenfassung der Ergebnisse | 93 |
| 6.1. | Handlungsoptionen | 99 |
| 7. | Literaturverzeichnis | 104 |

## 1. Auftrag des Gutachtens

Durch Antrag des Landes Berlin an das Bundesverfassungsgericht, eine extreme Haushaltsnotlage des Landes festzustellen (2 BvF 3/03), mit dem offensichtlich nicht nur ein Verfahren eröffnet, sondern möglicherweise Anstoß für eine Reihe von Verfahren gegeben wurde (Normenkontrollantrag des Saarlandes vom 10. 9. 2005), mit der Debatte über eine mögliche Modernisierung der bundesstaatlichen Ordnung der Bundesrepublik Deutschland, aber auch durch tatsächliche finanzielle Probleme einzelner Länder sind die bundesstaatlichen Finanzbeziehungen insgesamt und der Finanzausgleich insbesondere verstärkt zum Thema politischer Auseinandersetzungen geworden. Umstände wie der, dass sich etwa zwei Drittel der 16 Bundesländer als "arm" verstehen, die verbleibenden „reichen" Überlastungen oder „Übernivellierung" beklagen, einzelne Länder sich in einer extremen Haushaltsnotlage sehen, andere – insbesondere in Ostdeutschland – sich augenscheinlich nicht nur auf diesen Zustand zu bewegen, sondern in den nächsten Jahren faktisch vor nicht zu bewältigen Haushaltsproblemen stehen werden (Renzsch 2006), deuten an, dass die bundesdeutsche Finanzordnung deutlich an Funktionsschwächen leidet. Offensichtlich ist ein System, das über einen langen Zeitraum *im Grundsatz* hinreichend funktionsfähig war, unter den finanziellen Herausforderungen der Deutschen Einheit, auf die mit „budgetärer Anpassung", nicht mit „institutionellem Wandel" (Renzsch 1997) reagiert wurde, in erhebliche Strukturprobleme und Schieflagen geraten.

Vor diesem Hintergrund hat die Freie Hansestadt Bremen, vertreten durch den Senator für Finanzen, um das hier vorgelegte wissenschaftliche Gutachten gebeten. Der Gutachtenauftrag beinhaltete die Behandlung folgender Themenkomplexe:

- Der Zielkonflikt des bestehenden Finanzverteilungssystems zwischen ökonomischer Effizienz und verfassungsrechtlicher Funktionalität
- Darstellung der darin begründeten Sanierungshemmnisse bei der Verteilung von Aufgaben und Ausgaben
- Wirkungsmechanismen und quantitative Aspekte von Mehrbelastungen einzelner Länder – auch mit Blick auf unterschiedliche demographische Entwicklungen – unter besonderer Berücksichtigung der Freien Hansestadt Bremen
- Lösungsmöglichkeiten außerhalb des Finanzausgleichs (Flexibilisierung von Standards, Entlastung von unterschiedlich hohen Belastungen, Lastenausgleich)

- Untersuchung der Möglichkeit, objektive Maßstäbe für Mindestanforderungen an das Gebot der Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse zu definieren bei einer Flexibilisierung von Standards (Ausgabenuntergrenzen)
- Auseinandersetzung mit Vorschlägen institutioneller Regeln zur Vermeidung von Finanzkrisen
- Vorschlag für Änderungen der Finanzverfassung und/der Lastentragungsregeln zur Vermeidung finanzieller Schieflagen

Als Hintergrund muss beachtet werden, dass sich die Freie Hansestadt Bremen bekanntermaßen in einer extremen Haushaltsnotlage befindet, der durch Bundesergänzungszuweisungen zur Haushaltssanierung abgeholfen werden sollte. Diese Hilfen endeten mit dem Jahr 2004. Tatsächlich gibt es – wie auch an einigen Punkten gezeigt wird – einige positive Anzeichen für die weitere Entwicklung Bremens. So konnte die Sozialhilfelast weit überdurchschnittlich abgebaut werden, bei der Einwohnerentwicklung scheint sich entgegen früheren Annahmen eine Trendwende zugunsten des Stadtstaates abzuzeichnen. Gleichwohl bleibt, wie auch gezeigt wird, dass die Funktionsdefizite des Finanzausgleichssystems Bremen nach wie vor in einer extremen Weise belasten, die der nachhaltigen Haushaltssanierung des Landes auch weiterhin entgegenstehen.

Diese Funktionsdefizite sind in den politischen und ökonomischen Entwicklungen der letzten Jahre und Jahrzehnte begründet. Es treffen mehrere für Bremen negative Entwicklungen aufeinander:

- Weltweit ist zu beobachten, dass sich in reichen „global cities“ Armutsprobleme konzentrieren. Tendenziell lässt sich diese Entwicklung auch in der Metropolregion Bremen beobachten.

- Durch die Regelungen der Finanzreform von 1969 wurde die innerstaatliche Steuerverteilung in einer Weise geändert, dass aus dem nach wie vor zweitwirtschaftsstärksten Land (nach BIP je Einwohner) quasi ein finanzausgleichspolitischer Sozialfall mit extremer Haushaltsnotlage wurde. In diesem Sinn ist Bremen ein Opfer der politischen Entscheidungen des Jahres 1969.

- Zudem leidet das Land haushaltspolitisch insbesondere unter der dramatischen Ausweitung vor allem bundesgesetzlich geregelter sozialer Kosten, die die Länder (und Kommunen) zu tragen haben sowie unter den finanziellen Folgen demografischer Entwicklungen.

In einem Punkt kann das Gutachten nur eine begrenzte Antwort liefern: „*objektive Maßstäbe für Mindestanforderungen an das Gebot der Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse…bei einer Flexibilisierung von Standards (Ausgabenuntergrenzen)*“ können auch hier nicht geboten werden. Der Begriff „*Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse*“ ist ein „unbestimmter Rechtsbegriff“, der nur zeitbedingt politisch gefüllt werden kann. Für die Mütter und Väter des Grundgesetzes hatte er angesichts der Nachkriegsnot eine andere Bedeutung als für die Bürger der ehemaligen DDR am 3. Oktober 1990. In einem zusammenwachsenden Europa, in dem nationale Grenzen zunehmend an Bedeutung verlieren, wird er wieder anders zu verstehen sein. Abstrakt verlangt er als Mindeststandard, dass die Menschen in den verschiedenen Teilen der Bundesrepublik vergleichbare Lebenschancen haben, jedenfalls soweit sie durch staatliches Handeln beeinflussbar sind. Diesem Thema ist kein eigener Abschnitt gewidmet. Es wird aber an verschiedenen Stellen angesprochen. In den Vergleichen vor allem des dritten und vierten Kapitels wird implizit auf „Gleichwertigkeit“ Bezug genommen.

Eine methodische Vorbemerkung: Dieses Gutachten versteht sich als politikwissenschaftliche qualitative Analyse. Es geht um Strukturen und Funktionszusammenhänge der deutschen bundesstaatlichen Ordnung, die bestimmte, in diesem Fall für Bremen meist negative Folgen zeitigen, und die von der bremischen Politik kaum oder nicht beeinflusst werden können. Da kein quantitativ orientierter Großstadtvergleich angestrebt wird, sondern Bremen entsprechend seiner verfassungsrechtlichen Stellung als Land im Vergleich mit den anderen Ländern der Bundesrepublik Deutschland betrachtet wird, ist mit den Begriffen „Bremen“ oder „Freier Hansestadt Bremen“ stets das Land Bremen gemeint, nicht bloß die Stadt. Ist nur die *Stadt Bremen* gemeint, wird explizit darauf hingewiesen. Bei der Auswahl der Daten, die in diesem Gutachten verwandt und vorgestellt werden, handelt es sich jeweils um die jüngsten greifbaren. Dadurch kommt es gelegentlich zu Vergleichen von Daten aus den Jahren 2003 und 2004. Außerdem basieren Daten (z.B. Bevölkerungszahlen) je nach Kontext auf verschiedenen Stichtagen. Der Länderfinanzausgleich basiert auf den Bevölkerungszahlen vom jeweils 30.6. eines Jahres, in anderen Kontexten ist der 31.12. oder der Jahresdurchschnitt maßgeblich. Mögliche Widersprüche zwischen Angaben zu demselben Jahr erklären sich daraus, dass im jeweiligen Kontext die dazugehörige Datenbasis entsprechend der staatlichen Praxis

verwandt wurde. Da es hier nicht um eine „spitze“ Rechnung geht, sondern eher um Größenordnungen, ist eine solche Inkonsistenz unschädlich und die Differenzen sind zu vernachlässigen, sofern es zwischen den einzelnen Jahren keine Brüche gibt. Auf Brüche dieser Art wird beim Wohngeld (2000/01) und den Hafenlasten (2004/05) hingewiesen.

Für die Erteilung des Gutachtenauftrages danke ich dem Senator für Finanzen der Freien Hansestadt Bremen. Besonders hilfsbereit und hilfreich waren die zuständigen Beamten des Hauses. Ihnen allen gilt ein besonderer Dank. Die Verantwortung für den Text – einschließlich eventueller Fehler – aber trage ich allein.

*Magdeburg, im März 2006*

*Wolfgang Renzsch*

## 2. Aufriss und Argumentationsduktus

### 2.1. Einleitung

Die Finanzverfassung im Bundesstaat dient unter ökonomischen Gesichtspunkten im wesentlichen drei Aufgaben: der Allokation und der Distribution knapper Ressourcen sowie der Stabilisierung der Wirtschaft (Musgrave et al., 1992:). Daran angelehnt lässt sich der politische Gestaltungsauftrag für eine Finanzverfassung etwas weitergehend formulieren: es geht darum, – erstens – im Rahmen der gegebenen Verfassung eine von den (wahlberechtigten) Bürgern als legitim akzeptierte Ordnung zu entwickeln, in der – zweitens – öffentliche Ressourcen möglichst wirtschaftlich eingesetzt und – drittens – zugleich die Gebietskörperschaften zur Wahrnehmung ihrer verfassungsmäßigen Aufgaben hinreichend befähigt werden (Renzsch 2000).

In wie weit die gegenwärtige Finanzverfassung des Grundgesetzes (Art. 104a ff. GG) unter den Bedingungen eines vereinigten Deutschlands und einer erweiterten Europäischen Union, insbesondere aber infolge ungleichmäßig streuender Lasten aufgrund von Bundesgesetzen, der ungleichen Belastung durch die Wahrnehmung besonderer gesamtstaatlicher Aufgaben durch einzelne Länder und ungleicher Auswirkungen des demografischen Wandels, der dritten der genannten Aufgaben noch gerecht wird, soll im folgenden insbesondere unter besonderer Berücksichtigung der Freien Hansestadt Bremen untersucht werden.

Das zentrale Problem bei der Gestaltung der Finanzverfassung und des Finanzausgleichs besteht darin, dass die Gestaltungskriterien für die drei oben genannten Aufgaben nicht notwendigerweise übereinstimmen, sondern in der politischen Realität eher Zielkonflikte markieren. Es wäre zufällig, wenn sich unter Effizienzgesichtspunkten dieselbe Lösung empfiehlt wie nach Maßgabe der Aufgaben, die einem Land obliegen, und den damit zusammenhängenden Lasten. Das Spannungsverhältnis zwischen Allokation und Distribution von Steuerquellen und Steuererträgen, zwischen einem effizienten Einsatz knapper finanzieller Ressourcen einerseits und einer Verteilung der Steuererträge nach den politisch definierten Bedarfen andererseits lässt sich in einem Finanzausgleichssystem, wenn es als „angemessen“ (Art. 107 Abs. 2 GG) akzeptiert werden soll, kaum friktionslos auflösen. Dieses Spannungsverhältnis bedarf immer wieder der Neujustierung. Daher sind auch keine „endgültigen“ Lösungen zu erwarten, wie es noch der Parlamentarische Rat tat, als er das Finanzausgleichsproblem ungelöst an den Bundesgesetzgeber überwies und ihn in Art. 107 GG (i.d.F. 23.5.1949) aufforderte, eine

„endgültige Verteilung“ der Steuern bis zum 31.12.1952 zu schaffen. Vielmehr muss akzeptiert werden, dass in unterschiedlichen Zeiten und angesichts unterschiedlicher Herausforderungen auch unterschiedliche Gewichtungen der genannten Gesichtspunkte vorgenommen werden müssen.

Die akademische und politische Debatte um die Finanzverfassung ist in den letzten Jahren vor allem unter dem Aspekt der ökonomischen Effizienz unter Ausblendung der institutionellen und anderen Anforderungen geführt worden. Es ging um den viel beschworenen „Reformstau“, um die (zu) langsamen politischen Entscheidungsprozesse in der Bundesrepublik Deutschland, die vor allem mit der bundesstaatlichen Ordnung und insbesondere auch mit der föderalen Finanzordnung in Verbindung gebracht wurden (zuletzt, aber nicht erstmals: Sachverständigenrat 2003: Rd.-Nr. 510ff.). Zu verweisen wäre hier auf den OECD Wirtschaftsbericht 1997-1998 über Deutschland (OECD 1998), der eine Reform der föderalen Finanzbeziehungen zur Schlüsselfrage „auf dem Weg zu einem effizienteren Staat“ erklärt, aber auch den Wissenschaftlichen Beirat beim Bundesministerium der Finanzen, der den dezentralen Aufbau der Bundesrepublik „in erster Linie“ allokationspolitisch begründet sieht (Wissenschaftlicher Beirat, 1992: 41), und den Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, der die ökonomische Effizienz zum Maßstab des Systems erhebt (Sachverständigenrat 1997: Rd.-Nr. 339 ff.). Die Liste der Kritiken und Kritiker des bestehenden Zustandes ließe sich nahezu beliebig verlängern.[1]

Gemeinsam sind den von der OECD, vom Wissenschaftlichen Beirat, vom Sachverständigenrat sowie von zahlreichen Finanzwissenschaftlern vorgetragenen Kritiken, dass in ihrem Mittelpunkt als normatives Kriterium die allein ökonomisch definierte Effizienz aller staatlichen Tätigkeit und die davon bestimmte Frage nach dem optimalen Staatsaufbau steht (vgl. auch Korioth, 1997: 198; 206f.). Aus diesem Blickwinkel plädieren sie für fiskalische Äquivalenz, eigene Steuerquellen und Steuergesetzgebungsrechte für Bund und Länder, weniger Fehlanreize bei der Aufteilung der Steuererträge, mehr Wettbewerb, Beseitigung der Mischfinanzierungen, Reduzierung des Länderfinanzausgleichs und weniger Einfluss des Bundes. Dieses abstrakte, modelltheoretisch fundierte normative ökonomische Effizienzkriterium wird losgelöst von den konkreten historischen und verfassungsrechtlichen Gegebenheiten zum zentralen, alle anderen Aspekte dominierenden Maßstab für den Staatsaufbau und die staatliche Aufga-

benwahrnehmung. Deshalb empfiehlt sich aus der Sicht der ökonomischen Föderalismustheorie als Idealzustand die „institutionelle Kongruenz“ (Blankart, 1998: 533ff.), nämlich das Zusammenfallen von Veranlassen, Ausführen und Finanzieren einer öffentlichen Aufgabe in einer Hand.

Allerdings wird sich dieses Modell in der realen Staatspraxis der Bundesrepublik Deutschland sicher nicht als Lösung der bestehenden Finanzausgleichsprobleme realisieren lassen, denn damit würden tendenziell Aspekte, die sich den Maßstäben dieses Effizienzmodells nicht unterwerfen lassen wie sozialer Zusammenhalt oder bestimmte institutionelle Anforderungen ausgeblendet. Konkret wäre hier an Anforderungen des Grundgesetzes wie z.B. die Gleichheit vor dem (Bundes-)Gesetz (Art. 3 Abs. 1 GG), auch wenn es nach Art. 83 GG von den Ländern ausgeführt wird, oder das Postulat der „Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse“ (Art. 72 Abs. 2 GG) zu denken. Die Funktionsfähigkeit der bundesstaatlichen Finanzordnung wird sich zudem daran messen lassen müssen, ob sie alle Länder in die Lage versetzt, aus der Verfassung abzuleitende und gesamtstaatlich bedeutsame Anforderungen zu verwirklichen, ohne zu einer (übermäßigen) Verschuldung zu führen. Dazu gehören vergleichbare (Mindest-) Standards im Bereich der öffentlichen Sicherheit und Ordnung, im Schul- oder Gesundheitswesen und anderen Bereichen, die der Jurisdiktion der Länder unterliegen. Dazu kommen im Falle Bremens die Verantwortung für die gesamtstaatliche Aufgabe des Unterhalts von Seehäfen und die stadtstaatspezifische besondere Aufgabe des Bereitstellens von überproportional vielen Studienplätzen (Quote 2004: 207 %) an Hochschulen. Eine drastische Reduzierung der Wahrnehmung dieser Aufgaben würde erhebliche Nachteile für andere Länder nach sich ziehen und müsste daher als Verstoß gegen das ungeschriebene Verfassungsgebot der Bundestreue gewertet werden.

Die reale Funktionsfähigkeit der Finanzverfassung und des Finanzausgleichs in einem demokratischen und sozialen Bundesstaat umfasst weitere Dimensionen als in den ökonomischen Modellen angenommen wird. Dort sind die Ausgaben der Länder lediglich Variable, die beliebig nach oben oder unten variiert werden können, ohne die rechtlichen Grenzen und die wirtschaftlichen, sozialen und politischen Folgewirkungen für das jeweilige Land zu beachten. Auch wurde seitens der Befürworter solcher rein ökonomischer Modelle nie die Frage

[1] Die kritischen Schriften sind kaum noch übersehbar. Ohne Anspruch auf Vollständigkeit: Peffekoven, 1993: 11ff.; 1994: 281ff.; Homburg, 1994: 312ff.; Littmann, 1991: 31ff.; 1993: S. 53ff.; Henke, 1993: 10ff.; Huber/Lichtblau, 1998: 142ff. und viele andere.

nach der politischen Akzeptanz oder etwa den Kosten und Folgen eines derart grundlegenden Umbaus des Bundesstaates gestellt.

Die folgende politikwissenschaftliche Untersuchung stellt daher nicht allein die Frage der ökonomischen Effizienz in den Vordergrund der Überlegungen, sondern auch die nach der ***Funktionalität***. Ausgehend von den verfassungsrechtlichen und (verfassungs-)historischen Grundlagen soll das Finanzausgleichssystem auf seine Funktionalität hin abgeklopft werden. „Funktioniert" das Modell noch angemessen? Werden die verfassungsrechtlich definierten und die aus der Verfassung abzuleitenden Aufgaben der Länder unter erheblich veränderten Rahmenbedingungen und neuen Herausforderungen ***effektiv*** und ohne (übermäßige) Verschuldung erfüllt? Wirtschaftliche ***Effizienz*** ist hierfür ein nicht unerheblicher Maßstab, denn Verschwendung verstößt nicht nur gegen die Kriterien der Effizienz, sondern auch der Funktionalität. Aber es geht nicht um den „billigsten" Finanzausgleich, sondern um einen im Hinblick auf die Aufgaben funktionsfähigen. Ein anderer wäre kaum „angemessen" im Sinne des Grundgesetzes.

Aufgrund dieser Vorüberlegungen folgt dieses Gutachten nicht dem Ansatz des ifo-Gutachtens (Hummel/Leibfritz 1986) und des Gutachtens von Arndt/Waluga (2004), die mittels eines Großstadtvergleichs quantitativ versuchen, den richtigen Grad der Einwohnerwertung festzustellen. Vielmehr wird unter qualitativen Gesichtspunkten Fehlfunktionen, die selbstredend mit empirischen Daten belegt werden, des deutschen Finanzausgleichssystems nachgegangen. Damit wird dem quantitativen Ansatz des Großstadtvergleichs kein konkurrierender, sondern ein ergänzender Ansatz zur Seite gestellt. Die Einwohnerwertung als Instrument zur Deckung des Finanzbedarfs der Stadtstaaten wird daher auch nicht in Frage gestellt, aber die Notwendigkeit von strukturellen Änderungen des Finanzausgleichssystems thematisiert.

## 2.2. Die Rolle der Finanzverfassung des Grundgesetzes als Folgeverfassung

Der deutsche Föderalismus weist im Unterschied beispielsweise zu den nordamerikanischen Föderalismen (Kanada, USA), aber in Übereinstimmung mit den föderalen Arrangements der EU die Eigentümlichkeit auf, dass die staatlichen Aufgaben primär nach Funktionen, hingegen nur sekundär nach Politikfeldern aufgeteilt sind. Die institutionelle Kongruenz, das Zu-

sammenfallen von Veranlassen, Ausführen und Finanzieren einer Aufgabe in einer Hand, ist zumindest in der deutschen Innenpolitik eher die Ausnahme, vielmehr dominiert dort die funktionale Aufgabenteilung, nach der dem Bund die Gesetzgebung (Art. 70 ff. GG), den Ländern der Vollzug von Bundesgesetzen (Art. 83 ff. GG) und damit auch deren Finanzierung (Art. 104a Abs. 1 GG) obliegt. Typologisch ist der funktionale oder kooperative Föderalismus als eigenständiger Typus in Abgrenzung vom dualen oder kompetitiven Typ (wie dem amerikanischen oder kanadischen) zu begreifen.

Dieser deutsche Entwicklungspfad (Lehmbruch 2002) prägte die Reichsverfassung von 1871, die dem Reich bestimmte Gesetzgebungsbefugnisse verlieh (Art. 4 RV 1871), jedoch – von wenigen Ausnahmen abgesehen – die Ausführung der Reichsgesetze den Ländern beließ. Diese grundlegende Strukturentscheidung wurde weder von der Weimarer Republik noch von den Müttern und Vätern des Grundgesetzes in Frage gestellt: bereits die Grundgesetzfassung von 1949 enthielt lange Kataloge der ausschließlichen (11 verschiedene Materien, Art. 73 GG i.d.F. 1949, heute 12), konkurrierenden (23 Materien, Art. 74 GG i.d.F. 1949, heute 29 und Art. 74a GG) und Rahmengesetzgebung (5 Materien, Art. 75 GG i.d.F. 1949, heute 7) des Bundes. Die Finanzverfassung des Jahres 1949 (Art. 105ff. GG i.d.F. 1949) postulierte ebenfalls keine Kongruenz von Gesetzgebung, Vollzug und Ertrag, sondern trennte zwischen Gesetzgebungs-, Ertrags- und Verwaltungshoheit. Die Gesetzgebung lag weitgehend teils als ausschließliche, teils als konkurrierende in der Hand des Bundes, die Erträge der einzelnen Steuerarten wurden unabhängig davon dem Bund oder den Ländern zugeteilt. Art. 106 Abs. 3 GG i.d.F. 1949 erlaubte dem Bund, einen „Teil der Einkommen- und Körperschaftsteuer ... in Anspruch zu nehmen." Seit dem Rechnungsjahr 1952 nutzte er diese Ermächtigung, 1955 wurde dann der sogen. „kleine" Steuerverbund verfassungsrechtlich vorgeschrieben (Renzsch 1991: 101ff.).[2]

Die Finanzverfassung des Grundgesetzes stellt damit normativ keine abstrakten Effizienzkriterien in den Vordergrund, sondern geht von dem „logischen Primat" der staatlichen Aufgabenverteilung aus, der die Verteilung der öffentlichen Einnahmen folgt. Nicht zufällig finden sich die Finanzen erst im zehnten Abschnitt des Grundgesetzes, erst nach denen über Gesetzgebung, Ausführung von Bundesgesetzen und Rechtsprechung. Konsequenterweise muss da-

[2] Bemerkenswerterweise finden sich in der wirtschaftswissenschaftlichen Literatur immer wieder gegenteilige Behauptungen. Der Sachverständigenrat (2003, Rd.-Nr. 513) spricht fälschlicherweise davon, dass das Trennsystem „schon im Grundgesetz des Jahres 1949 gewählt" wurde. Auch an anderen Stellen der wirtschaftswissenschaftlichen Literatur findet sich diese nicht korrekte Behauptung.

her die Finanzverfassung als „akzessorische“ oder „Folgeverfassung“ begriffen werden (Korioth, 1997: 32ff.; 87f.) Das heißt konkret: Die Verteilung der Einnahmen folgt der Zuordnung der staatlichen Aufgaben und damit verbundenen Lasten.

Die Finanzverfassung stand daher nie im Gegensatz zum Prozess der „sachlichen Unitarisierung“ (Hesse 1962), der die Entwicklung der Bundesstaatlichkeit in Deutschland seit der Gründung der Bundesrepublik 1949, wenn nicht seit der Reichsgründung 1871, kennzeichnet. Im Gegenteil, die Finanzverfassung wirkte komplementär. Ursächlich dafür war, dass zum einen neue Aufgaben (Luftverkehr, Nuklearenergie, Umweltschutz usw.) regelmäßig dem Bund zumindest zur Regulierung übertragen wurden (Renzsch 1999), zum anderen ist die Unitarisierung auch eine Folge der funktionalen Aufgabenteilung. Das Grundgesetz tendiert zur Vereinheitlichung der Lebensverhältnisse, weil bundesgesetzlich geregelte staatliche Aufgaben, insbesondere wenn sie Ansprüche des Bürgers an den Staat schaffen, eine weitgehend einheitliche Wahrnehmung durch die Länder verlangen. Das ergibt sich aus dem Gleichheitsgrundsatz nach Art. 3 Abs. 1 GG. Das gilt in weitem Umfang auch für zentrale Bereiche der Landesgesetzgebung wie Bildung und innere Sicherheit, in denen wesentliche Unterschiede auch mit dem Grundsatz der Bundestreue unvereinbar wären. Hier wäre der Kern der Verfassungsbegriffe „Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse“ (Art. 72 Abs. 2 GG) bzw. „Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse“ (Art. 106 Abs. 3 Ziff. 2 GG) zu verorten. Zudem drängen vorherrschende Gerechtigkeitsvorstellungen auf eine weitgehend vereinheitlichte Aufgabenwahrnehmung. In einem geographisch relativ kleinen, aber dicht besiedelten (im Vergleich zu Nordamerika), zugleich weder sprachlich, kulturell noch religiös fragmentierten, sondern relativ homogenen (im Vergleich zu der Schweiz und Kanada) Staat erscheinen relevante Unterschiede in der öffentlichen Aufgabenwahrnehmung aus der Sicht der Bürger politisch kaum akzeptabel. Anders formuliert: für Deutschland als dicht besiedeltem Staat ohne nennenswerte „cleavages“, aber mit einer hohen interregionalen sozialen und wirtschaftlichen Verflechtung sowie einer deutlich unitarisch geprägten politischen Kultur (Parteien und Parteienwettbewerb, Öffentlichkeit und Medien usw.), ist das funktionale oder kooperative Föderalismusmodell durchaus angemessen.

In der Folge der „sachlichen Unitarisierung“ nahm die Intensität des horizontalen Finanzausgleichs permanent zu. In den ersten Jahren kannte er keine Mindestauffüllung der Finanzkraft der Länder und wurde für jedes Haushaltsjahr einzeln geregelt. Ab 1955 betrug die Mindestauffüllung 88,5 % in der Abgrenzung des Finanzausgleichsgesetzes (FAG). In den 60er Jah-

ren erfolgte eine sukzessive Anhebung der Mindestfinanzkraft auf über 90 %, seit 1970 beträgt sie 95 %. Dazu kommen seit 1968 Bundesergänzungszuweisungen (BEZ). Ursprünglich waren es fixe, vergleichsweise überschaubare Beträge, ab 1974 wurden sie dynamisiert und auf ursprünglich 1,5 Prozentpunkte, später 2 Prozentpunkte des Umsatzsteueraufkommens, zahlbar aus dem Anteil des Bundes, festgelegt. Seit 1995 betragen sie als Fehlbetrags-BEZ 90 % der Fehlbeträge, gemessen am Durchschnitt. Die Mindestausstattung beträgt damit 99,5 % in der Abgrenzung des FAG, nicht gerechnet lastenbezogene BEZ. Die im Jahr 2005 in Kraft tretende Novellierung des Finanzausgleichsgesetzes vermindert die Ausgleichsintensität im Gesamtergebnis im allgemeinen nicht durchgreifend. Die allmähliche Intensivierung des Finanzausgleichs ***folgte*** der sachlichen Unitarisierung, sie war nicht die Ursache (Renzsch 2000).

Dieser Entwicklungspfad hat zur Folge, dass heute die Aufgaben und Ausgaben der Länder in sehr weitem Umfang, die Einnahmen nahezu ausschließlich durch den Bundesgesetzgeber definiert werden. Die landeseigenen Spielräume sind sehr gering geworden.

Aus dem Umstand, dass der Bundesgesetzgeber (Bundestag und Bundesrat) nicht nur sehr weitgehend die Aufgaben der Länder, sondern auch deren Einnahmen definiert, folgt notwendigerweise, dass er auch die Verantwortung dafür trägt, den Ländern die für ihre Aufgabenwahrnehmung notwendigen finanziellen Mittel zu sichern. Daher wird ein Finanzausgleich benötigt, der primär die Aufgabenwahrnehmung der einzelnen Gebietskörperschaften unter Berücksichtigung der regionalen Finanzkraft sicherstellt.

Im Bund-Länder-Verhältnis, in der vertikalen Steuerverteilung, verlangt das Grundgesetz die gleichmäßige Deckung der notwendigen Ausgaben von Bund und Ländern (Art. 106 Abs. 3 GG), dieses allerdings nicht im Hinblick auf jedes einzelne Land, sondern lediglich im Hinblick auf die Ländergesamtheit, den Durchschnitt der Länder. Dieser Aspekt der Finanzverfassung steht nicht zur Diskussion (siehe dazu BMF 1995; Häde 1996, 195ff.; Korioth 1997, 478ff.; Hidien 1998) und wird daher nicht weiter erörtert.

Die horizontale Steuerverteilung, die hier im Mittelpunkt des Interesses steht, geht im Grundsatz von gleichen Belastungen – abstrakter Bedarf je Einwohner – der Länder aus. Unterschiedliche Lasten werden nur ausnahmsweise bei den Stadtstaaten und ab 2005 bei den Gemeindesteuern der besonders dünn besiedelten Länder durch eine Einwohnerwertung und im Rahmen der Bundesergänzungszuweisungen für die Kosten der Kleinheit, für teilungsbeding-

te Sonderlasten, für überproportionale Belastungen (bis 2004) und für die Sanierung der Haushalte Bremens und des Saarlandes (ebenfalls bis 2004) berücksichtigt. Für die westdeutschen Ländern insgesamt sind die Bundesergänzungszuweisungen ab 2005 von eher nachrangiger Bedeutung, für die ostdeutschen Länder substantiell (siehe § 11 FAG vom 23.6.1993, BGBl. I S. 944, 977, zuletzt geändert durch Gesetz vom 20.12.2001, BGBl. I S. 3955).

Die Aufteilung der Steuerquellen und der Steuererträge auf den Bund und die Länder verfolgt den doppelten Zweck, alle Gebietskörperschaften in die Lage zu versetzen, sowohl ihre zentralstaatlich definierten Aufgaben hinreichend wahrzunehmen als auch ihnen die Möglichkeit zur Entfaltung ihrer Staatlichkeit bei der Wahrnehmung in eigener Kompetenz definierter Aufgaben zu geben. Das notwendige Maß der Angleichung der Finanzkraft der Gliedkörperschaften des Bundes ergibt sich aus den Pflichtaufgaben der Länder und den verfassungsrechtlichen und anderen Vorgaben für ihre Aufgabenerfüllung (Häde, 1996, 234). Das Ziel des horizontalen Ausgleichs, nämlich dass „die unterschiedliche Finanzkraft der Länder angemessen ausgeglichen wird“ (Art. 107 Abs. 2 GG), kann daher sinnvoll nur als eine ***den Aufgaben angemessene*** Finanzverteilung verstanden werden.

Der Befehl des Art. 107 Abs. 2 GG, die Finanzkraft der Länder „angemessen“ auszugleichen, dient diesem Ziel: eine Finanzverteilung, die es den oder einigen Ländern nicht erlaubte, unabhängig vom eigenen Steueraufkommen wenigstens die ihnen obliegenden bundesstaatlich vorgegebenen und anderen Pflichtaufgaben (wie beispielsweise Schule und öffentliche Sicherheit) ohne übermäßige Verschuldung effektiv zu erfüllen, wäre schwerlich als „angemessen“ zu bezeichnen. Sie würde nicht den von der Verfassung vorgegebenen Funktionsanforderungen genügen.

Die Finanzverfassung des Grundgesetzes hat damit die Aufgabe, die Länder effektiv in die Lage zu versetzen, ohne (übermäßige) Verschuldung

- die ihnen obliegenden Aufgaben, soweit sie bundesgesetzlich definiert sind, entsprechend dem Gleichheitsgrundsatz zu erfüllen,
- den ihnen durch die Verfassungsordnung zugewiesenen weiteren Aufgaben im Rahmen der Pflicht zur Bundestreue, wenn auch möglicherweise unterschiedlich, so doch hinreichend zu erfüllen und
- in den weiteren Bereichen der Landespolitik autonom handeln zu können.

Im Hinblick auf die beiden letztgenannten Bereiche, die der Regelungskompetenz der Länder unterliegen, darf nicht übersehen werden, dass sie auf der „dritten Ebene“ (Scharpf, 1994: 59ff.), z.B. durch die KMK oder übereinstimmende Polizeigesetze, sehr weitgehend vereinheitlicht worden sind. Damit haben die Länder, wenn auch freiwillig, (finanzwirksame) Gestaltungskompetenzen aufgegeben.

Aus den geschilderten Folgen der „funktionalen“ Aufgabenteilung der Verfassungsordnung der Bundesrepublik folgt die Notwendigkeit eines hohen Ausgleichsgrades der Finanzkraft der Länder. Weil die Ansprüche des Bürgers an bundesgesetzlich geregelte Leistungen nach dem Gleichheitsgrundsatz unabhängig vom Wohnort in gleicher Weise bestehen (Art. 3 Abs. 1 GG), müssen die Länder im wesentlichen zu gleichen Leistungen befähigt sein. Der vielfach diskutierte Verfassungssatz von der „Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse“ (Art. 72 Abs. 2 GG) bzw. der „Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse“ (Art. 106 Abs. 3 Ziff. 2 GG) ist daher kein bloßes Postulat oder ein Staatsziel, sondern die logische Konsequenz der funktionalen Aufgabenteilung (Korioth, 1997: 183f.).

Vor dem Hintergrund der Logik der funktionalen Aufgabenteilung des deutschen Föderalismusmodells wird man der darauf aufbauenden Finanzverfassung des Grundgesetzes und dem bundesstaatlichen Finanzausgleich grundsätzlich eine beachtliche Funktionslogik nicht absprechen können. Dem Bundesgesetzgeber obliegen sehr weitgehend die Normsetzung und die Verantwortung für die Sicherung der finanziellen Handlungsfähigkeit der Gebietskörperschaften. Die Verbindung von steuerlichem Trenn- und dem Verbundsystem, mit der Zuordnung von Steuererträgen teils nach dem örtlichen Aufkommen, teils nach Einwohnern und einer sekundären Verteilung nach einem normierten Bedarfsschlüssel, dem Einwohner, trägt der Mischung von bundesgesetzlich und durch das Land selbst gesetzten Aufgaben im Grundsatz Rechnung und ermöglicht zudem die Berücksichtigung von Gesichtspunkten sowohl von Leistungs- als auch Funktionsgerechtigkeit. Die lange Zeit festzustellende hochgradige Stabilität dieses Systems erklärt sich auch daraus, dass es *in weitem Umfang* funktionsgerecht ist und erheblich zur politischen und sozialen Integration der Bundesrepublik beigetragen hat. Die vielfach beklagte Reformresistenz erscheint in diesem Licht strukturell – nicht im Detail – weniger als eine Folge von Politikversagen, sondern eher als Ergebnis einer hohen Kongruenz von bundesstaatlicher Aufgaben- und Finanzverteilung. Anders formuliert: abgesehen von Detailverbesserungen sind bisher kaum überzeugende und funktionsfähige Alternativen vorgelegt worden. Tatsächlich lassen sich Vorschläge eines kompetitiv angelegten Steuerver-

teilungsmodells kaum mit einer kooperativ strukturierten Aufgabenverteilung verbinden: ein föderales System, in dem der Bundesgesetzgeber in weitem Umfang die Aufgaben der Gliedstaaten definiert, diese aber die Finanzierung unter Bedingungen eines Steuerwettbewerbs sichern müssten, wird kaum funktionieren können.

Trotz der hoch entwickelten funktionalen Logik und der beachtenswerten Anpassungsfähigkeit (deutsche Einheit) des bundesdeutschen Finanzausgleichssystems bleibt zu konstatieren, dass das System funktionelle Defizite aufweist, die korrekturbedürftig sind, weil sie Schieflagen verursachen. Es ist unübersehbar, dass die Funktionsschwächen eine Folge der fortschreitenden sachlichen Unitarisierung und insbesondere des Ausbaus des Sozialstaates sind. Mit jeder neuen rechtlichen oder politischen Vorgabe für die Leistungserbringung durch die Länder entstanden neue Disparitäten zwischen den Ländern, und der Druck auf eine Intensivierung der ausgleichenden Finanzströme nahm zu. Der Finanzausgleich einschließlich der Mischfinanzierungen folgte dem Ausbau des Sozialstaates und der Unitarisierung, oder schärfer: er hinkte hinterher.

Die wirklichen oder vermeintlichen Schwächen des Finanzausgleichssystems sind bekannt und vielfach diskutiert worden, so dass hier keine Vertiefung erforderlich ist. Stattdessen soll der Blick lediglich auf den Umstand gerichtet werden, dass die gegenwärtige Aufgaben- und Finanzverteilung des Grundgesetzes dem Bund erlaubt, seine politischen Ziele, insbesondere die sozialpolitischen Ziele, in erheblichem Umfang auf Kosten der Länder zu verfolgen. Neben den finanziellen Lasten, die den Ländern daraus erwachsen, und dieses zudem in unterschiedlicher Weise, darf nicht übersehen werden, dass die Form der Definition von Landesausgaben unter demokratietheoretischen Aspekten höchst problematisch ist: das Verfahren ist in hohem Maß intransparent, die Landesparlamente werden entmachtet, insbesondere wird ihr Budgetrecht beschränkt, und die politische Verantwortung verschleiert.

### 2.3. Verwerfungen und ihre Ursachen

Die Ursache dafür, dass der Finanzausgleich nicht nur an Grenzen der Akzeptanz stößt, sondern auch materielle und verfassungsrechtliche Grenzen (Übernivellierung) erreicht hat, ist in der Tendenz zur sachlichen Unitarisierung und vornehmlich in der Entwicklung des Sozialstaates zu finden. Der Ausbau des Sozialstaates in dem letzten halben Jahrhundert vollzog

sich in erster Linie durch die Zunahme von Leistungsgesetzen. Soweit sie durch Steuern oder aus Steuern gedeckte Zuschüssen finanziert werden, tragen entweder der Bund, die Länder oder die Kommunen (als Teil der Länder) die Finanzlast. Unter den Ländern zeigt sich nun, dass ihre Lasten oder die ihrer Gemeinden (z.B. Sozialhilfe) je nach der wirtschaftlichen Lage des Landes erheblich schwanken. Verallgemeinernd lässt sich feststellen, dass wirtschaftsstarke Länder (Baden-Württemberg, Bayern, Hessen) deutlich niedrigere Lasten zu tragen haben als wirtschaftsschwache (Niedersachsen, Saarland, Schleswig-Holstein, ostdeutsche Länder). Hoch belastet sind auch altindustrialisierte Agglomerationsräume in Modernisierungsprozessen (Bremen, Hamburg, Nordrhein-Westfalen,), insbesondere, wenn ihnen aus historischen Gründen eine breite industrielle Basis fehlte (Bremen) oder sie monoindustriell strukturiert waren (Saarland). Diese Länder werden durch „unproduktive" Sozialleistungen hoch belastetet. Im Saldo ergibt sich, dass ihnen erheblich weniger Mittel als den finanzstarken Ländern für Zukunftsinvestitionen zur Verfügung steht, d.h. die Schere zwischen ihnen sich weiter öffnet. Verschärft wird das Problem durch die Wanderungsbewegungen, von der insbesondere Länder mit massivem Strukturwandel und hoher Arbeitslosigkeit, aber auch die Stadtstaaten in besonderer Weise betroffen sind. Die potentiellen Steuerzahler gehen, die Empfänger sozialer Leistungen bleiben, die Einnahmen sinken, die Kosten stagnieren im wesentlichen, die Pro-Kopf-Verschuldung nimmt allein durch den relativen Bevölkerungsverlust zu. Gegenwärtig ist aus diesem Teufelskreis kein Ausweg zu erkennen. Das in sich logisch angelegte und lange erfolgreich praktizierte Finanzausgleichssystem ist durch Überlastung an seine Grenzen gekommen und droht nun zu versagen. Haushaltsnotlagen sind ein Symptom dieser Entwicklung.

Als eine „Achillesferse" der Finanzverfassung erweist sich damit die Lastenverteilung. Konkret geht es um die Frage, ob eine staatliche Ebene zu Lasten der anderen Lasten beschließen darf, die Kosten der öffentlichen Aufgabenwahrnehmung der veranlassenden oder der ausführenden Ebene angelastet werden sollen, also die Frage von *Vollzugs*- oder *Veranlassungskausalität*. Das Grundgesetz hat sich – konsequent nach der Logik der funktionalen Aufgabenteilung – für die *Vollzugskausalität* entschieden. Nach dem Konnexitätsprinzip, das in Art. 104a Abs. 1 GG niedergelegt ist, tragen Bund und Länder im Regelfall die Ausgaben, die sich aus der Wahrnehmung ihrer Aufgaben ergeben. Zu den Aufgaben der Länder gehört die Ausführung von Bundesgesetzen als eigene Angelegenheit (Art. 83 GG). Nicht wer „bestellt, bezahlt", sondern umgekehrt, wer ausführt, trägt die Kosten.

Das Prinzip der Vollzugskausalität geht zurück auf die Kompetenzordnung der Reichsverfassung von 1867/71, die den Vollzug von Reichsgesetzen bei den Landesverwaltungen beließ. Dieser Grundsatz überstand sämtliche Brüche der deutschen Geschichte. Der Parlamentarische Rat nahm ihn für so selbstverständlich, dass er im Grundgesetz nicht erwähnt wurde. Das änderte sich in den fünfziger Jahren. Im Vorfeld der Finanzreform von 1955 wurde die Problematik des Lastenverteilungsgrundsatzes zwar erkannt, aber die Vollzugskausalität nicht nur beibehalten, sondern sogar in Art. 105 Abs. 4 Ziff.1 GG (i.d.F. v. 23.12.1955) ausdrücklich bestätigt. Die Finanzreform 1969 übernahm die Formulierung von 1955 fast unverändert in Art. 104 a Abs. 1 GG.

Die im Zusammenhang damit stehende Klage der Länder, der Bund nehme bei seiner Gesetzgebung wenig Rücksicht auf die Finanzlage der Länder, ist nicht neu, aber berechtigt (Kesper, 1998, 209ff.; für die Debatte in den 50er Jahren Renzsch, 1991, 172). Die Vermutung, der Bund würde von seinen Gesetzgebungskompetenzen weniger Gebrauch machen, wenn er die finanziellen Folgen tragen müsste, ist zumindest plausibel. Gleichwohl hat sich der Grundsatz der Verbindung von zentraler Normsetzung mit dezentralem Vollzug und Lastentragung in weiten Teilen der alltäglichen Staats- und Verwaltungspraxis durchaus bewährt. Dieser Grundsatz bietet einen Anreiz für einen effizienten Vollzug der dezentralen Verwaltungsaufgaben und stärkt die Verantwortung der Länder in diesem Bereich. Ihn aufzugeben hätte vermutlich mehr Nach- als Vorteile, denn grundsätzliche Alternativen wie das Zusammenführen von Regelungs- und Vollzugskompetenz sind wenig überzeugend, wenn man beispielsweise an das Strafrecht oder die Straßenverkehrsordnung denkt. Die Kosten des Vollzugs von Bundesgesetzen, die Verwaltungsangelegenheiten regeln, wie beispielsweise des Personenstandsgesetzes oder des Justizwesens, dem Bund als veranlassendem Gesetzgeber anzulasten, scheint wenig überzeugend. Eine Finanzierung durch den Bund, etwa in der Form einer Auftragsverwaltung (Art. 85 GG), würde die Länder zu bloßen Vollzugsorganen des Bundes degradieren und damit den deutschen Föderalismus insgesamt nicht stärken, sondern schwächen.

Auf die Ende der 1990er Jahre geführte Grundsatzdebatte[3] und die verschiedenen Gestaltungsvorschläge soll an dieser Stelle nicht weiter eingegangen werden. Wichtig ist lediglich eine differenzierte Betrachtungsweise, konkret eine Unterscheidung der Bereiche, in denen sich die Vollzugskausalität bewährt, und von denen, in denen sie sich nicht bewährt hat.

[3] Siehe dazu Geske, 1998; Grote, 1996; Kirchhof, 1996; Selmer, 1996; Huber/Lichtblau 1999.

Bewährt hat sich die Vollzugskausalität in Bereichen, in denen in etwa gleichmäßige Kosten je Einwohner entstehen. Die Kosten decken die Länder aus ihrem Aufkommen aus ungebundenen Steuererträgen nach dem Finanzausgleich. Die Länder sind prinzipiell daran interessiert, diese Aufgaben effizient und preiswert zu erledigen, denn eingesparte Mittel stehen potentiell für andere, selbst definierte Aufgaben zur Verfügung. Hindernisse stehen dem eher durch bundesgesetzliche Vorgaben entgegen.

Anders ist die Vollzugskausalität zu beurteilen, wenn es um ungleichmäßig streuende Kosten geht. Dies ist insbesondere der Fall bei Gesetzen, die Leistungsansprüche des Bürgers an den Staat konstituieren. Wie oben bereits angedeutet, führen zahlreiche Leistungsgesetze, insbesondere Geldleistungsgesetze (Art. 104a Abs. 3 GG), die Sozialhilfe (dazu: Korioth 1993) und andere sozialstaatlich begründete Ausgaben, die von den Ländern und Gemeinden zu tragen sind, zu negativen Finanzausgleichseffekten.

Um die aus dem Lastenverteilungsgrundsatz resultierenden horizontalen negativen Verteilungseffekte zu entspannen, erscheinen drei Maßnahmen nötig und sinnvoll:

1. Der Schutz der Länder gegenüber finanziellen Belastungen durch Bundesgesetze, aber auch durch europäisches Recht sollte deutlich verbessert werden. Die heute geltende Fassung des Art. 84 Abs. 2 GG konstituiert die Zustimmungspflichtigkeit von Bundesgesetzen, wenn sie allgemeine Verwaltungsvorschriften enthalten, jedoch nicht aufgrund finanzieller Belastungen. Zudem sind Geldleistungsgesetze des Bundes (Art. 104a Abs. 3 GG) nicht zustimmungspflichtig, wenn die Länder weniger als ein Viertel der Ausgaben tragen. Wenn im Rahmen der geplanten Föderalismusreform die Zustimmungsrechte des Bundesrates nach Art. 84 GG durch verstärkte Rechte der Länder beim Vollzug von Bundesgesetzen eingeschränkt werden sollten, dann wäre ein verfassungsrechtlicher Schutz der Länder gegen finanzielle Belastungen durch den Bund unabweisbar. Es sollte dann auch die Frage gestellt werden, ob bei erkennbar ungleichmäßigen streuenden Belastungen Mehrheitsentscheidungen hingenommen werden können. Sie würden implizieren, dass eine Mehrheit des Bundesrates möglicherweise Regelungen akzeptiert, die eine Minderheit überproportional belasten.

2. Sozialstaatlich veranlasste und bundesgesetzlich geregelte Ausgaben sollten einer gesamtstaatlichen Finanzierungsverantwortung unterliegen. Praktisch eingelöst werden könnte eine solche Forderung auf verschiedene Weise. Historische Beispiele wären eine Finanzie-

rung durch den Bund bei einer „Interessenquote“ der ausführenden Länder, durch die deren Interesse an einer sparsamen Haushaltsführung gestärkt würde. Eine Alternative wäre eine Anrechnung dieser Lasten als besonderer „Bedarf“ im Länderfinanzausgleich. Dadurch würden Verwerfungen unter den Ländern durch einen horizontalen Belastungsausgleich reduziert. Nötig dazu wäre eine neue Verfassungsvorschrift, die diese Möglichkeit (wieder) eröffnet.

Hier wäre ein Blick in die Schweiz möglicherweise hilfreich. Durch eine Volksabstimmung am 28. November 2004 wurde der „Neue Finanzausgleich“ (NFA) akzeptiert, der 2006 bis 2008 umgesetzt werden soll. Unter anderem wird hierin der Finanzausgleich nebeneinander als „Ressourcen-“ und „Lastenausgleich“ organisiert. Der Ressourcenausgleich dient dem Zweck, die Kluft zwischen „armen“ und „reichen“ Kantonen zu verkleinern, der Lastenausgleich ist in einen „geographisch-topographischen“ zugunsten der besonders belasteten Bergkantone und eine „soziodemographischen“ zugunsten den Zentrumskantone aufgeteilt.[4] Zumindest im Modell werden damit Schieflagen, um die es u.a. in diesem Gutachten geht, wirksam angegangen.

3. Für singuläre Belastungen einzelner Länder könnte man eine finanzielle Lösung in Anlehnung an Art. 106 Abs. 8 GG suchen. Nach derzeitigem Recht kann der Bund nur Lasten infolge „besonderer Einrichtungen“, die unmittelbar Mehrausgaben verursachen, ausgleichen, nicht jedoch Maßnahmen der Verwaltung. Um die Länder besser als bisher zu schützen, wäre auch ein Vetorecht einzelner Länder gegen solche Belastungen denkbar.

4. Für singuläre gesamtstaatlich bedeutsame Leistungen einzelner Länder – konkret: Bremens Seehäfen und weit überproportionale Hochschullasten – wären im Fall der Seehäfen privatwirtschaftliche Lösungen unter Beteiligung des Bundes (und der Länder) denkbar.[5] Bei den Hochschulen wäre eine Umorientierung des Bundesanteils an der Hochschulfinanzierung vorstellbar. Anstelle der Zuschüsse zum Hochschulbau nach Art. 91a GG könnten die Bundesmittel den Ländern nach der tatsächlichen Zahl der Studierenden im Rahmen der Regelstudienzeiten zufließen („Geld folgt den Studierenden“), wie von der Bertelsmann-Stiftung (2000, S. 31f.) vorgeschlagen wurde.

[4] Eidg. Finanzdepartment (Hrsg.), Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgaben zwischen Bund und Kantonen (NFA), Botschaft des Bundesrates, Bern 2004; siehe auch: http://www.nfa.ch
[5] Mögliche Modelle von private-puiblic-partnerships werden hier nicht weiter diskutiert.

Gelänge es, die bundesgesetzlich veranlassten streuenden Lasten der Länder auszugleichen, hätten die Länder für die Erfüllung der bundesgesetzlich definierten und der anderen Pflichtaufgaben eine für alle gleichermaßen aufgabenadäquate Finanzausstattung. Dadurch würde die Chancengleichheit unter den Ländern verbessert und der Dauerstreit um die Finanzverteilung sowohl zwischen Bund und Ländern als auch unter den Ländern entschärft. Damit würde auch die Tür geöffnet für mehr Wettbewerb unter den Ländern.

# 3. Die Freie Hansestadt Bremen

## 3.1. Historische Determinanten[6]

Das Thema „Selbstständigkeit“ beherrscht wie kein anderes die geschichtliche Entwicklung Bremens. Im Jahre 787 unter Karl dem Großen zum Bischofssitz erhoben, entwickelte sich aus einer Marktsiedlung an der Weser die Stadt Bremen, der 965 aus der Hand Kaiser Ottos I. das Marktprivileg mit Marktzoll, Münzrecht und Marktgericht verliehen wurde. Im Jahre 1035 fand erstmals ein großer Herbstmarkt statt, der seitdem als so genannter Freimarkt alljährlich abgehalten wird und inzwischen das älteste Volksfest Deutschlands ist. Ein verbrieftes eigenes Stadtrecht erhielt Bremen mit der so genannten Barbarossa-Urkunde durch Kaiser Friedrich I. im Jahre 1186, die den Weg von der landesherrlichen Bischofsstadt zur freien Reichsstadt eröffnete.

Anfang des 13. Jahrhunderts bildete sich in Bremen ein Rat mit einem Bürgermeister an der Spitze, der dem geistlichen Stadtherrn, dem Erzbischof, zunehmend das Herrschaftsrecht bestritt. Bremen gab sich ein eigenes Stadtrecht, das als so genannte „Eintracht“ in der Fassung von 1433 über Jahrhunderte die Grundlage einer bremischen Verfassung bildete.

Bereits 1358 war Bremen dem mächtigen Städtebund der Hanse beigetreten. Bremen hatte zwar formal noch nicht den Status einer unmittelbar freien Reichsstadt, wurde aber bereits ab 1461 vom Kaiser zu den Reichstagen geladen. Kaiserliche Privilegien aus den Jahren 1541 und 1542, die unter anderem Hoheitsrechte zur Regelung der Schifffahrt oder das Recht, goldene und silberne Münzen zu schlagen, sicherten und befestigten Bremens Unabhängigkeit vom erzbischöflichen Landesherrn. Dieser war in der Stadt inzwischen auf den Dombezirk eingeschränkt und verlegte seine Residenz nach Bremervörde im nichtbremischen Umland.

Doch dauerte es noch mehr als einhundert Jahre, bis Bremen durch das Linzer Diplom im Jahre 1646 aus der Hand Kaiser Ferdinands III. die Reichsunmittelbarkeit bestätigt wurde. Wichtiger als Sitz und Stimme beim Reichstag war die abgesicherte Freiheit für Handel und Schifffahrt. Ein weiterer Vorteil für die wirtschaftliche Entwicklung Bremen war die geringe Besteuerung in Friedenszeiten.

In den folgenden Jahrhunderten war Bremens Selbständigkeit nie ungefährdet, konnte aber doch immer wieder bewahrt werden. 1741 erkämpfte sich Bremen die volle Landeshoheit im

[6] Dieser Abschnitt lehnt basiert im wesentlichen auf Scherer (2002): S. 109 – 120.

Stader Vergleich. Mit der Auflösung des alten deutschen Kaiserreiches im Jahre 1806 wurde Bremen ein selbstständiger und souveräner Freistaat, der sich Freie Hansestadt nannte. Doch schon 1810 endete diese Freiheit, als die Hansestädte dem französischen Kaiserreich einverleibt werden und Bremen Hauptort des „Departements der Weser-Mündungen“ wurde. Nach der Befreiung drei Jahre später vereinigte sich die Freie Hansestadt Bremen auf dem Wiener Kongress mit den Fürsten und den anderen freien Städten im Jahre 1815 zum Deutschen Bund, dessen Bundesakte Bremen eine eigene auswärtige Politik zugestand.

Um die wirtschaftlichen Lebensgrundlagen Bremens zu sichern, kaufte Bremen unter dem Bürgermeister Johann Smidt ein Stück Land an der Wesermündung von Hannover und ließ dort 1827 einen Hafen mit Zugang zum offenen Meer bauen. Mit Bremerhaven, 1851 zur Stadt erhoben, trat neben Bremen ein zweites städtisches Gebilde, womit die noch heute bestehenden Strukturen des Landes Bremen geschaffen wurden.

1867 trat Bremen dem Norddeutschen Bund bei und verlor damit die völkerrechtliche Souveränität, gewann dafür aber die Eigenständigkeit im Bundesstaat und dieselbe staatsrechtliche Stellung wie die hanseatischen Schwesterstädte. Mit der Gründung des neuen Deutschen Reiches im Jahre 1871 trat Bremen als Freie Hansestadt dem Bundesstaat bei und war im Bundesrat mit voller Einzelstimme vertreten. Aber erst 1888 erfolgte die volle wirtschaftliche Integration in das übrige Deutschland und der Beitritt zum Zollverein, nachdem Bremen ein Freihafen garantiert und damit ein wesentlicher Bereich der bremischen Wirtschaft abgesichert worden war.

Diesem Ziel diente auch Ende des 19. Jahrhunderts die Korrektion der Unter- und der Außenweser sowie der Bau und Ausbau der stadtbremischen Häfen. Diese Maßnahmen waren Leistungen, die weit gehend von Bremen selbst finanziert wurden, auch wenn sie der Gesamtwirtschaft des Deutschen Reiches dienten und dem gesamten Hinterland per Bahn und Schiff den Zugang zum Welthandel erschlossen. Besondere Bedeutung im Seehandel hatten Produkte wie Kaffee, Wolle, Baumwolle und Tabak. Nicht zuletzt reisten auch die aus ganz Europa stammenden Auswanderer mit Ziel Nordamerika über Bremen und Bremerhaven aus.

Neben Handel und Schifffahrt konnte Bremen erst spät neue Wirtschaftsschwerpunkte setzen. Noch 1888 betrug der Anteil von Arbeitern an der Gesamtbevölkerung von rund 170 000 Einwohnern lediglich 5,2 Prozent. Dies änderte sich erst Anfang des 20. Jahrhunderts, als im

Zuge der Entwicklung des 1857 gegründeten "Norddeutschen Lloyd" zur größten deutschen Reederei auch moderne Industriebetriebe der Metall- und Maschinenbaubranche entstanden.

Nach dem Ende des Ersten Weltkrieges und einer kurzlebigen „Bremer Räterepublik“ (Januar/Februar 1919) erarbeitete eine „Bremer Nationalversammlung“ eine demokratische Verfassung, die am 18. Mai 1920 in Kraft trat. Die politischen Verhältnisse in Bremen waren während der Weimarer Republik stabiler als in anderen Teilen des Deutschen Reiches. Am Tag der letzten, wenn auch bereits stark beschränkten Reichstagswahlen am 5. März 1993, war Bremen das einzige Land, das noch von einer intakten demokratischen Regierung geführt wurde. Auch wenn die Wahlergebnisse für die Parteien der Reichsregierung, insbesondere die der NSDAP, weit unter dem Reichsdurchschnitt blieben, forderten die bremischen Nationalsozialisten den Rücktritt des Senats und die Neuwahl der Bürgerschaft, wobei sie unverhohlen mit dem Eingreifen der Reichsbehörden drohten. Bereits am Tag darauf erfolgte die Machtübernahme der Nationalsozialisten in Bremen. Reichsinnenminister Frick setzte ein Reichskommissar für die Polizei mit weit gehenden Befugnissen ein. Wenige Tage später wurde ein kommissarischer Senats nach den Vorstellungen der Reichsregierung eingesetzt. Die Bremer Selbstständigkeit endete einstweilen, als der oldenburgische Ministerpräsident am 5. Mai 1933 zum Reichsstatthalter in Bremen und Oldenburg ernannt worden war.

Am Ende des Zweiten Weltkrieges lag Bremen in Schutt und Trümmern. Am 27. April 1945 zogen britische Truppen in Bremen ein, die aber schon nach wenigen Wochen verabredungsgemäß der amerikanischen Besatzungsmacht Platz machten, die damit Zugriff auf die Hafenanlagen hatte, um ihren Nachschub nach Süddeutschland abwickeln zu können.

Die Reorganisation des politischen Lebens ging rasch voran. Schon im August 1945 wurde Wilhelm Kaisen von der amerikanischen Militärregierung zum Bürgermeister und Präsidenten des Senats berufen und ein erstes ebenfalls noch ernanntes bremisches Parlament an die Seite gestellt. Zu den Hauptaufgaben dieser Gremien gehörten neben dem materiellen auch der staatliche Neuaufbau, insbesondere die Sicherung der Ländereigenschaft und die Festschreibung einer Landesverfassung. Mit der Ausrufung des Landes Bremen am 21. Januar 1947, bestehend aus Bremen, Bremerhaven und Wesermünde, wurde dieses Ziel erreicht. Unter dem Namen Bremerhaven vereinigten sich dann am 7. Februar 1947 die beiden Städte Bremerhaven und Wesermünde.

Die ersten freien Bürgerschaftswahlen fanden am 12. Oktober 1947 zugleich mit einer Volksabstimmung über die Verfassung statt. Am 21. Oktober 1947 trat mit der Verkündung die "Landesverfassung der Freien Hansestadt Bremen" in Kraft. Gegenüber dem gut eineinhalb Jahre später erst entwickelten Bonner Grundgesetz enthielt die Bremer Landesverfassung Besonderheiten, die sich aus der liberalen Tradition und den politischen Auffassungen der Zeit ergeben. Die Bremer Landesverfassung hat – in der Tradition der ersten umfassenden demokratischen Verfassung Bremens aus dem Jahre 1920 – den 1947 einzigartigen Versuch gemacht, das Bild einer gerechten und insbesondere den Menschenrechten und der sozialen Gerechtigkeit verpflichteten Gesellschaftsordnung zu entwerfen. Dort stellte schon Artikel 1 der Bremer Landesverfassung die Maxime künftigen und dauerhaften Handelns politischer Herrschaft klar mit der Formulierung: "Gesetzgebung, Verwaltung und Rechtsprechung sind an die Gebote der Sittlichkeit und Menschlichkeit gebunden."

Zur Wirtschaftsordnung ging die Bremer Verfassung weit über das hinaus, was später im Grundgesetz festgeschrieben wurde. Der Staat wurde verpflichtet, "die Wirtschaft zu fördern, eine sinnvolle Lenkung der Erzeugung, der Verarbeitung und des Warenverkehrs durch Gesetz zu schaffen, jedermann einen gerechten Anteil an dem wirtschaftlichen Ertrag aller Arbeit zu sichern und ihn vor Ausbeutung zu schützen". Neben der sittlichen Verpflichtung zur Arbeit schreibt die Landesverfassung auch ein Recht auf Arbeit ebenso fest wie die Pflicht zum Widerstand, wenn "die in der Verfassung festgelegten Menschenrechte durch die öffentliche Gewalt verfassungswidrig angetastet werden", so heißt es in Artikel 19 der Bremischen Verfassung.

Die wirtschaftliche Entwicklung Bremen war nach dem Zweiten Weltkrieg geprägt vom Handel, den Häfen, dem Schiffbau und der Fischwirtschaft. Später kamen Flugzeug- und Automobilbau sowie die Stahlindustrie hinzu. Bremen bot damit viele neue Arbeitsplätze. Trotz umfänglicher und teilweise finanziell sehr aufwändiger Maßnahmen erzielten die Bemühungen, auf Dauer Firmen und Menschen im bremischen Stadtgebiet zu halten, nicht die gewünschten Erfolge. Die Randgemeinden im niedersächsischen Umland waren für viele attraktiver, sodass Arbeitsplätze und Steuerzahler Bremen mit ihren Abgaben verließen. Die sich abzeichnenden finanziellen Probleme verschärften sich in außerordentlicher Weise, nachdem durch die Novellierung der Finanzverfassung und des Finanzausgleichs im Jahr 1969 die Lohn- und Einkommensteueranteile der Länder nicht mehr an den Ort der wirtschaftlichen Leistung, sondern den Wohnsitz des Steuerpflichtigen fließen (Renzsch 1991: S. 255ff.). Die-

se Neuregelung im Finanzausgleichsgesetz führte bei dem örtlichen Aufkommen zu deutlichen Einnahmeverlusten für das Land Bremen, das dadurch von einem Geber- zu einem Empfängerland im Länderfinanzausgleich wurde.

Neben der Abwanderung von Menschen und Unternehmen ins Umland hatte Bremen – eher mehr als andere Länder – die Lasten des wirtschaftlichen Strukturwandels zu tragen. Unglücklich war, dass 1961 der Borgward-Konzern zusammenbrach und die bremische Wirtschaft damit ein an sich zukunftsfähiges und nicht zum Bereich Hafen, Seefahrt und Fischerei gehörendes Unternehmen verlor. Im Hinblick auf die notwendige Verbreiterung der bremischen Wirtschaftsstruktur kam diesem Verlust eine erhebliche Bedeutung zu.

Wegen der relativ schmalen traditionellen wirtschaftlichen Basis und des hohen Anteils an Krisenbranchen belasteten die Weltwirtschaftskrisen seit der Mitte der Siebzigerjahre des 20. Jahrhunderts Bremen schwerer als andere Länder. Fischwirtschaft, Stahl und vor allem der Werftenbereich mussten erhebliche Einbrüche mit gravierenden Auswirkungen hinnehmen. Das Land Bremen wurde die Region mit der höchsten Arbeitslosigkeit der Bundesrepublik Deutschland.

Die vom Bremer Senat verfolgte Umstrukturierungspolitik zeitigte dann aber deutliche Erfolge. So sorgte die im Jahre 1978 beginnende Mercedes-Benz-Ansiedlung für eine expandierende neue Automobilindustrie mit entscheidenden Auswirkungen auf den bremischen Arbeitsmarkt. Auch die Neubelebung der Luftfahrtindustrie durch den Airbus und der Ausbau der Raumfahrtindustrie erbrachten ebenfalls neue Arbeitsplätze in Bremen. Dem standen doch spektakuläre Zusammenbrüche wie der der Großwerft AG "Weser" im Jahre 1983 oder des Vulkan-Konzern Ende 1995 und andere gegenüber.

Die Ansiedlung und der Ausbau zukunftsträchtiger Forschungs- und Wirtschaftszweige vor allem des High-Tech-Sektors wie Luft- und Raumfahrtindustrie, moderner Automobilbau, Mikroelektronik und Umwelttechnologie, maritime Geowissenschaften und Produktionstechnik dienen der Umstrukturierung des Standortes Land Bremen. Insbesondere die Umsteuerungen bei der Universität hin zu Natur- und Ingenieurwissenschaften zog die Gründung wichtiger Großforschungseinrichtungen nach sich. Die Institute für Meeres- und Polarforschung, für Raumfahrttechnologie, für Angewandte Strahltechnik, um nur einige Beispiele aufzuführen, dienen sowohl dem Ausbau der Wissenschafts- als auch der Wirtschaftsstruktur. Allerdings: die Arbeitsplätze, die in diesen Bereichen neu entstehen, können weder die Ver-

luste in den alten Industrien ausgleichen noch bieten sie Arbeitsmöglichkeiten für deren Entlassenen.

### 3.2. Bremen im Globalisierungsprozess

Die Freie Hansestadt Bremen versteht sich als Metropole Nordwestdeutschlands (Handelskammer Bremen). Diese selbstbewusste Behauptung mag erst einmal überraschen, wenn man bei dem Begriff „Metropole“ eher an New York, Tokio, London oder Paris denkt. Die nähere Betrachtung zeigt jedoch, dass die Herausforderungen, vor denen Bremen als kleinere und regionale Metropole steht, unter mehreren Aspekten denen der globalen und europäischen Metropolen gleichen.

Große Städte waren schon immer Zentren des wirtschaftlichen Strukturwandels. In ihnen zerfielen alte Strukturen und entwickelten sich neue früher als andernorts. Damit waren sie die Orte der Innovationen und von besonderer wirtschaftlicher Leistungsfähigkeit. Sie entstanden an den Schnittstellen von Handelswegen, sie waren Plätze der Kommunikation und des Austausches, sowohl im Hinblick auf materielle Güter als auch Kultur. Damit verbunden waren sie aber auch stets die Brennpunkte von sozialen Verwerfungen.

Metropolen waren und sind Orte der „Ungleichzeitigkeit“. Weil historische Veränderungen in den Städten ihren Ausgang nahmen, trafen in ihnen der Niedergang alter Produktionsweisen und das Entstehen neuer zusammen. Im 19. Jahrhundert lagen das Elend der niedergehenden Handwerker und der Aufstieg neuer Industrien in Städten wie Bremen, Hamburg und Berlin, aber auch London und Paris räumlich dicht beieinander. Bei dem heutigen Übergang zur Dienstleistungsgesellschaft scheint sich zeitversetzt das Szenario aus der Zeit der Industrialisierung, wenn auch wegen der Leistungen des Sozialstaates mit weniger dramatischen Folgen und vor allem weniger Elend zu wiederholen: In den großen Städte konzentriert sich der neue Reichtum, zugleich aber haben sie die Lasten des beschleunigten Strukturwandels zu tragen.

Die traditionelle Großstadt fand in den Jahren nach dem 2. Weltkrieg ihre wirtschaftlichen Wurzeln in ihrer industriellen Massenproduktion und im Massenkonsum. Sie bot die Lebensgrundlagen für breite Mittelschichten. Die Rolle und das Gewicht, das die Gewerkschaften in den Industrien der Güterproduktion gewonnen hatten, trugen wesentlich zur Stabilisierung und Sicherung von Löhnen und Gehältern und damit zum Abbau sozialer Disparitäten bei.

Der darauf aufbauende Konsum der Haushalte schuf eine effektive Güternachfrage. In der entwickelten Welt nahm in den Nachkriegsjahrzehnten die Zahl der Armen ab (Sassen 1994: S. 101).

Seit den 60er und 70er Jahren des 20. Jahrhunderts durchlebten die großen Städte und Metropolen der entwickelten Welt einen dramatischen Strukturwandel, der – wenn auch teilweise zeitversetzt – überall ähnliche Muster aufweist. In der ersten Phase war er vor allem durch eine krisenhafte wirtschaftliche Entwicklung und erhebliche Bevölkerungsverluste durch Abwanderungen gekennzeichnet sind. Etwa der Mitte der 80er Jahre begann sich dieser Entwicklungstrend umzukehren, die Metropolen verzeichneten wieder ein bedeutenderes Wirtschaftswachstum und gewannen neue Einwohner, ohne dass allerdings die krisenhafte Entwicklung damit beendet gewesen wäre. Im Gegenteil, beiden gegenläufige Trends fanden gleichzeitig statt.

Die Metropolen haben neue wirtschaftliche Stärke gewonnen, weil sich in ihnen überproportional die Wachstumspotentiale der neuen Leitsektoren Dienstleistungen, insbesondere Finanz- und andere unternehmensorientierte Dienstleistungen, Medien und neue Technologien konzentrieren. Ihre Wirtschaft ist weit überdurchschnittlich transnationalisiert, der Transnationalisierung des Kapitals folgt die Transnationalisierung der Arbeit, letztere auf mehreren Ebenen: Management und einfache Dienstleistungen (Sassen 2000: S. 25). Weil Zeit in den modernen Industrien und den mit ihr verbundenen Dienstleistungen ein zentraler Faktor und knapp ist, sind die Vorteile räumlicher Agglomeration noch immer sehr hoch: Räumliche Konzentration ist dann keine Frage des Kostenvorteils, sondern unverzichtbar (Sassen 1994, S. 51f., 67): Entgegen manch anderer Erwartungen löste der Übergang zur Dienstleistungswirtschaft und der Einsatz von Informationstechnologien keine Dezentralisierungs-, sondern Rezentralisierungsprozesse aus.

In den Metropolen konzentrieren sich Command-and-control Funktionen, Finanzdienstleistungen, Logistik, Medien, Technologieunternehmen und post-industrielle unternehmensnahe Dienstleister. Gemessen an den traditionellen Sektoren können diese neuen Bereiche höhere Standortkosten verkraften und höhere Gehälter zahlen. Der Reichtum der neuen sozioökonomischen Eliten konzentriert sich in den Metropolen und den neuen urbanen Wohnquartieren. Durch die hohe Zahl an Single-Haushalten, hohes Einkommen usw. verändert sich die städtische Sozialstruktur.

Dieser Strukturwandel hat ambivalente Effekte. Modernen wirtschaftlichen Aktivitäten steht auf der anderen Seite der Verfall der alten industriellen Standorte gegenüber. Die neuen urbanen Wirtschaftsformen verdrängen die älteren, typischerweise Güter produzierende Wirtschaftsformen. Das traditionelle Gewerbe und die traditionellem Industrien verlassen die Städte, weil sie entweder überflüssig geworden, weil die Städte zu eng für Expansionen oder die Standortkosten zu hoch geworden sind. Der sekundäre Sektor wird dabei entwertet, weil in ihm nicht dieselben Wertschöpfung möglich ist wie im tertiären Bereich. In der Konkurrenz um Raum und Investitionen setzen sich hochpreisige und hochprofitable Bereiche durch, andere Sektoren werden abgewertet oder verdrängt.

Diese Verdrängungseffekte schlagen sich auch auf dem Arbeitsmarkt nieder. Die gewerbliche Beschäftigung ist rückläufig, die gewerblichen Arbeitnehmer verlieren in großem Umfang ihre Arbeitsplätze. In den traditionellen Bereichen, in der „old economy“, führte die Kombination von Bedeutungsverlust und Rationalisierung zu einem massiven Abbau von Arbeitsplätzen, der sich in den großen Städten weit dramatischere Ausmaße annahm als andernorts (Sassen 1994: S. 65).

Mit der veränderten Nachfrage nach Arbeit wandelten sich die Berufsstrukturen und Einkommensverhältnisse. Gefordert wurden angesichts instabiler Produktmärkte neue Flexibilitäten und internationale Konkurrenzfähigkeit, infolge von Ausgabenkürzungen büßte der öffentliche Bereich seine stabilisierende Funktion ein. Die Angebotsseite des Arbeitsmarktes ist in zahlreichen großen Städte gekennzeichnet durch langfristige, strukturell fundierte hohe Arbeitslosigkeit, zunehmender Instabilität der Beschäftigungsverhältnisse und kurzfristiger Arbeitsverhältnisse, Unsicherheiten und Verdrängungsprobleme für benachteiligte Gruppen (Sassen 1994, S. 102).

Die Verluste an Arbeitsplätzen konnten durch den Dienstleistungssektor und die neuen Industrien nicht ausgeglichen werden. Zwar übersteigt der Beitrag der neuen Sektoren zum wirtschaftlichen Wachstum mittlerweile deutlich die Verluste aufgrund des Niedergangs der alten Industrie, jedoch sind die Arbeitsmarkteffekte vor allem infolge qualifikationsbedingter inkompatibler Angebote und Nachfrage gering. Wegen dieses „mismatch“ bleibt die strukturell begründete Arbeitslosigkeit hoch.

Im Ergebnis stehen gerade die wirtschaftlich prosperierenden Großstädte vor dem Problem hoher, strukturell verfestigten Arbeitslosigkeit, einem wachsenden schwarzen oder grauen

Arbeitsmarkt und wachsender Armut. Die funktionale Leistung des offiziellen Arbeitsmarktes für soziale Integration und Sicherung des Lebensunterhalts lässt nach (Häußermann, 1998: S. 108). Angesichts dessen übernimmt der Staat für einen merklich gewachsenen Teil der Bevölkerung diese Leistungen mit – in der Folge – hohen Sozialhilfeausgaben.

Die Globalisierung der modernen Ökonomie hatte nicht nur den hier nur kurz umrissenen Strukturwandel zur Folge, sondern löste auch massive neue Migrationsströme, insbesondere eine transnationale Armutswanderung (Bade 2000: S. 378ff.), aus weniger entwickelten Ländern aus. Die Stadt ist und bleibt Magnet für die legalen und illegalen Zuwanderer, die in ihrer überwiegenden Zahl mit niedrigen oder ohne Qualifikationen in den Arbeitsmarkt drängen und vielfach die Jobs übernehmen, die kein anderer machen will. Sie drängen in die ohnehin schon prekären Bereiche der Wirtschaft und verschärfen die Probleme dort. Typischerweise sind hiervon Städte mit besonderer Bedeutung für den internationalen Verkehr – „Tore zur Welt“ – besonders betroffen, in Europa sind es vor allem die alten Hafenstädte wie Hamburg oder Marseille (Sassen 1994, S. 39ff.), und eben auch Bremen. Ein großer Teil der Migranten sucht Asyl oder stammt aus verfolgten oder diskriminierten Minoritätsgruppen. Unabhängig von Gründen ihrer Migration ist ihnen gemeinsam, dass die Hoffnung auf ein besseres Leben sie in die großen Städte treibt.

Infolge dieser Entwicklung durchleben die Großstädte eine räumlich soziale Polarisierung. Der doppelte Prozess, der Niedergang des sekundären und der Aufstieg des tertiären Sektors, der sich in den Metropolen mit weitaus schärferer Dynamik vollzieht als außerhalb der großen Städte, lässt neue Formen der sozialen Polarisierung entstehen: Auf der einen Seite stehen hochbezahlte Arbeitsplätze des neuen Dienstleistungssektors und entwickeln sich neue aufwändige Lebensformen („lifestyle“), auf der anderen Seite nehmen Arbeitslosigkeit, Niedriglohnjobs, informelle und prekäre Arbeitsverhältnisse zu. Die Spreizung der Entlohnung vergrößert sich infolge dieses Strukturwandels merklich. Daneben ist eine räumliche Segregation zu beobachten: Die Gewinner des Strukturwandels wohnen nicht mehr nur in den klassischen Quartieren der Wohlhabenden, sondern in den Stadtzentren entstehen – oftmals durch Umwandlung bestehenden Wohnraums – neue hochpreisige Luxusquartiere. Die Verlierer des Strukturwandels leben, oftmals zusammen mit Zuwanderern, konzentriert in billigen Quartieren geringer Qualität (Sassen 1994: S. 99f.).

Die besser gestellten Mittelschichten, gleichsam „eingeklemmt“ zwischen neuer Armut und neuem Reichtum, verlassen die Städte und ziehen, oftmals unterstützt durch staatliche Eigen-

heimförderung und – in Deutschland – steuerliche Subventionierung der Fahrt zum Arbeitsplatz, in die Vororte. Das Auseinanderfallen von großstädtischen Agglomerationsgebiete einerseits in die „Speckgürtel“ um die Großstädte, die Vorortgemeinden mit einer hohen Steuerkraft und geringen Lasten, und andererseits in die Kernstädte mit einer rückläufigen Finanzkraft und steigenden Lasten, ist das Ergebnis dieses Prozesses. (Windhoff-Heretier 1991, S. 259ff.; Alisch/Dangschat 1998, S. 72).

Soziale Problemlagen verdichten sich in den Großstädten wegen der Verknüpfung, wegen der Potenzierung technologischer, wirtschaftlicher, politischer und gesellschaftlicher Krisen dramatisch (Eisner 1997, S. 91f.). Die Städte stehen den damit verbundenen Herausforderungen mit beschränkten Handlungsmöglichkeiten gegenüber. Versuchen sie, die Modernisierungsprozesse zu blockieren, fallen sie zurück und verlieren die Grundlagen ihrer Leistungsfähigkeit. Auch die (unerwünschte) Zuwanderung können sie kaum verhindern. Ihnen bleibt nur ein begrenztes Spektrum von politischen Reaktionsmöglichkeiten, wobei sie sich in einem geradezu fatalen Dilemma befinden: Unterstützen sie den wirtschaftlichen Wandel, um ihre Leistungsfähigkeit zu erhalten, verschärfen sie die daraus folgenden sozialen Verwerfungen. Tun sie es nicht, würden auf Dauer die sozialen Probleme noch schwieriger zu bewältigen sein. Im Grunde bleibt als Option  nur die Stärkung des Standortes und die Hinnahme der sozialen Kosten des Wandels, auch mit dem Ziel, die Ressourcen zu erwirtschaften, die zur Bewältigung der Folgen benötigt werden.

Trotz bemerkenswerter Gemeinsamkeiten verläuft der Strukturwandel in den Metropolen nicht überall gleichförmig, sondern die Positionen der Städte zu einander haben sich verändert: unter ihnen gibt es „Aufsteiger“ und „Absteiger“. Wesentliche Bedeutung für Umstrukturierungsprozesse haben die Branchenstrukturen. Von ihnen hängt es in entscheidendem Maß ab, ob bestehende Arbeitsplätze abgebaut oder an preiswertere Standorte verlegt werden können (Friedrich, 1997, S. 68ff.). Große Städte an der Peripherie, insbesondere auch Hafenstädte[7], wenn sie zudem noch „altindustrialisiert“ sind, haben Bedeutungsverluste gegenüber anderen Großstädten hinnehmen müssen. Chancen der Revitalisierung von alten Industrien, die einst Grundlage wirtschaftlicher Bedeutung waren, bestehen kaum. Gemessen an den neuen Sektoren ist ihre Wertschöpfung zu gering, sie werden obsolet oder weichen an andere, preiswertere Orte aus. Das heißt aber nicht notwendigerweise, dass solche Städte chancenlos

[7] Hafenstädte wie Bremen als Zentren „alten“ Transporttechnologien und traditioneller, meist maritim orientierter Industrien, sind im allgemeinen von dem Strukturwandel besonders negativ betroffen. (Sassen, 2000:S. 17ff.)

im Hinblick auf die Entwicklung zukunftsträchtiger Standorteigenschaften wären. Das haben vielfach Großstädte des „rust-belt“ in den USA bewiesen. Vorteile hingegen haben zweifellos Städte mit modernen Industrien (Elektronik, Chemie) ohne altindustrielle Lasten oder einem bedeutender Dienstleistungssektor. Verbessern können sich allerdings auch Städte, die rechtzeitig auf neue Trends reagieren und nutzen. Bremen hat dies trotz überproportionaler Schwierigkeiten – altindustrialisiert mit schmaler wirtschaftlicher Basis – getan. Die bremischen Häfen und Wirtschaft profitieren heute deutlich von der wirtschaftlichen Entwicklung in Ostasien, insbesondere China und Indien (siehe www.ixpos.de; Stichwort Bremen).

Zusammenfassend beeinflussen drei globale Trends die Entwicklung der großen Städte in einem entscheidenden Maß: In ihnen konzentrieren sich die bedeutenden neuen wirtschaftlichen Wachstumsbereiche; zugleich erlebt – zweitens – die industrielle Produktion und „alte“ Industrie einen deutlich überdurchschnittlichen Bedeutungsverlust, und schließlich sind sie zum Anziehungspunkt von (unerwünschten) Zuwanderern, insbesondere von Minoritäten und Armen geworden. Im Ergebnis verliert die Mittelschichtgesellschaft der Nachkriegsjahrzehnte ihre auf gesellschaftlichen Ausgleich gerichteten sozio-ökonomischen Grundlagen, an ihre Stelle treten neue, polarisierte Sozialstrukturen (Sassen, 1994: S. 116f.) und mit ihnen hohe Soziallasten. Die Probleme der Großstädte, die aus strukturell verfestigter Arbeitslosigkeit, sozialer Desintegration und Armutswanderung entstehen und die von ihnen bewältigt werden müssen, sind unmittelbare Folge des Strukturwandels und der überdurchschnittlich hohen Wirtschaftsdynamik.

Die Leistungen, die die Großstädte erbringen, um die sozialen Verwerfungen infolge des Strukturwandels zu bewältigen, werden im gesamtstaatlichen bzw. gesamtgesellschaftlichen Interesse erbracht. Metropolen sind diejenigen Orte, an denen gesellschaftliche Brüche zuerst offenbar werden und an denen daraus soziale Eruptionen erwachsen. Die Aufgaben und Funktionen, die große Städte zur Bewältigung von sozialen Verwerfungen und zur Entschärfung von Konflikten leisten, erbringen sie nicht primär als eigene Politik, sondern stellvertretend für den Gesamtstaat. Die Anforderungen sind in weitem Umfang unabhängig von der eigenen Politik. In Deutschland sind die Aufgaben großenteils durch die Bundesgesetzgebung vorgegeben. Zu Beginn des 21. Jahrhunderts stehen in Deutschland die Integrationsleistungen der großen Städte wegen ihrer finanziellen Misere auf dem Spiel, das Gegensteuern gegen die sozialen Verwerfungen infolge der Globalisierungsprozesse und des Strukturwandels wird aufwendiger (Häußermann, 1998: S. 98f.).

# 4. Die Freie Hansestadt Bremen in den Bund-Länder-Finanzbeziehungen

## 4.1. Die Wirtschaftskraft Bremens und das Steueraufkommen

Die meist als „arm“ und „wirtschaftsschwach“ geltende Freie Hansestadt Bremen weist die zweithöchste Wirtschaftskraft je Einwohner unter den deutschen Ländern auf. Sie ist damit – trotz aller Probleme – kaum wirtschaftsschwach zu nennen. Im Gegenteil, im Grundsatz verfügt Bremen über eine starke Wirtschaft und ist „an sich“ ein reiches Land.

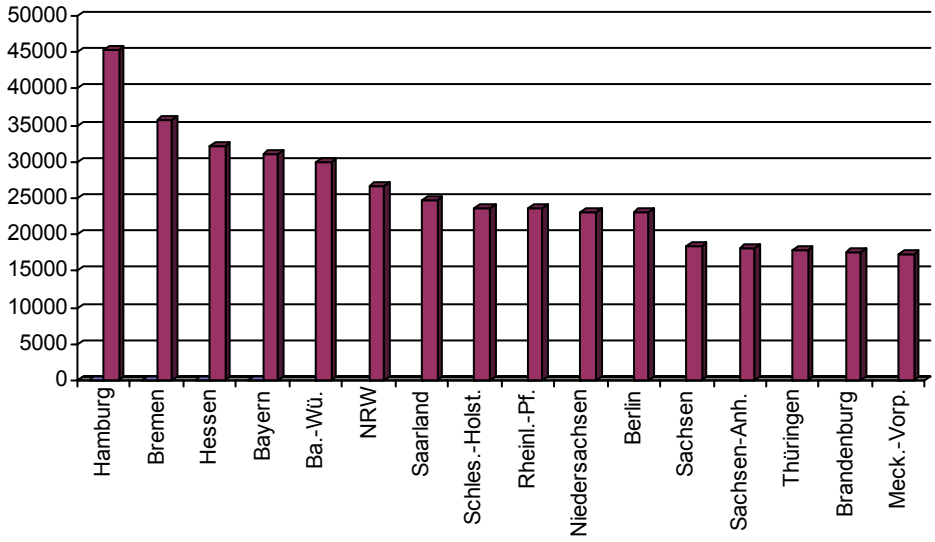
**Tabelle 1: Bruttoinlandsprodukt in jeweiligen Preisen je Einwohner in Deutschland 1991 bis 2004 nach Bundesländern,** Einwohner: Stichtag 30.6.

| Bundesland | 1991 | 1995 | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | | | | EUR[1)] | | | |
| **Baden-Württemberg** | 22.944 | 24.696 | 28.019 | 28.931 | 29.076 | 29.243 | 29.835 |
| **Bayern** | 22.178 | 24.928 | 28.945 | 29.350 | 30.050 | 30.324 | 30.993 |
| **Berlin** | 17.851 | 22.297 | 22.625 | 22.650 | 22.710 | 22.651 | 22.988 |
| **Brandenburg** | 7.451 | 14.429 | 16.730 | 16.861 | 17.008 | 17.191 | 17.527 |
| ***Bremen*** | ***26.191*** | ***29.032*** | ***33.445*** | ***34.375*** | ***34.964*** | ***34.937*** | ***35.592*** |
| **Hamburg** | 33.057 | 37.168 | 42.031 | 43.447 | 43.908 | 44.291 | 45.363 |
| **Hessen** | 24.055 | 26.744 | 30.275 | 30.978 | 31.022 | 31.220 | 32.056 |
| **Mecklenburg-Vorp.** | 7.334 | 14.263 | 16.199 | 16.384 | 16.745 | 16.888 | 17.256 |
| **Niedersachsen** | 18.573 | 20.356 | 22.389 | 22.448 | 22.501 | 22.773 | 23.111 |
| **Nordrhein-Westfalen** | 20.774 | 22.902 | 24.898 | 25.417 | 25.815 | 25.986 | 26.643 |
| **Rheinland-Pfalz** | 18.887 | 20.437 | 22.254 | 22.145 | 22.699 | 22.963 | 23.507 |
| **Saarland** | 18.965 | 20.960 | 22.719 | 23.625 | 23.767 | 23.752 | 24.606 |
| **Sachsen** | 7.379 | 14.638 | 16.393 | 16.811 | 17.477 | 17.984 | 18.539 |
| **Sachsen-Anhalt** | 6.998 | 13.510 | 15.920 | 16.473 | 17.230 | 17.723 | 18.245 |
| **Schleswig-Holstein** | 18.771 | 21.071 | 22.668 | 23.109 | 22.986 | 23.106 | 23.539 |
| **Thüringen** | 6.444 | 13.534 | 16.294 | 16.684 | 16.997 | 17.411 | 17.874 |
| **Deutschland** | 18.781 | 22.058 | 24.700 | 25.188 | 25.549 | 25.790 | 26.388 |

[1)] Das Bruttoinlandsprodukt je Einwohner für die norddeutschen Stadtstaaten insbesondere Hamburg, ist wegen der relativ großen Pendlerverflechtung mit dem jeweiligen Umland nur eingeschränkt mit den Werten anderer Länder vergleichbar. Grundsätzlich weist diese Kennziffer methodische Mängel auf, da nach dem Inlands- bzw. Inländerkonzept ermittelte Daten aufeinander bezogen werden.
Quelle: Statistische Ämter des Bundes und der Länder, Arbeitskreis Volkswirtschaftliche Gesamtrechnung, http://www.vgrdl.de/Arbeitskreis_VGR/, letzter Abruf 15.2.2006

Unabhängig von allen strukturellen wirtschaftlichen Schwierigkeiten, die Bremen zu bewältigen hatten, lag das Bruttoinlandsprodukt je Einwohner stets nach dem Hamburgs an zweiter Stelle der Länder.

**Diagramm 1: BIP je Einwohner 2004 in EUR**




Allerdings darf nicht übersehen werden, dass die Aussagekraft „BIP je Einwohner“ wegen der Pendler nach Bremen hinein problematisch ist (siehe dazu Anm. 1 der Tabelle 1). Bei dem BIP je Erwerbstätigen entspricht die Wirtschaftsleistung Bremens etwa dem Durchschnitt der alten Länder:

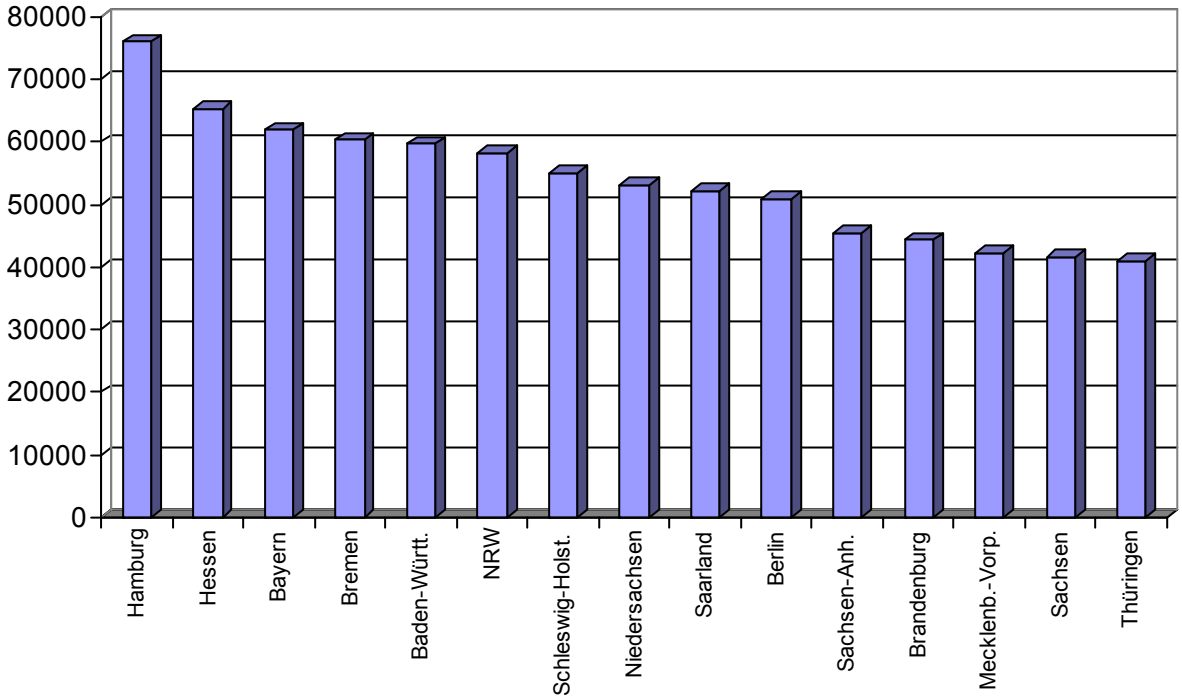
**Tabelle 2: Bruttoinlandsprodukt in jeweiligen Preisen je Erwerbstätigen in Deutschland 1991 bis 2004 nach Bundesländern**

| Bundesland | 1991 | 1995 | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | | | | EUR | | | |
| **Baden-Württemberg** | 44.695 | 50.879 | 55.646 | 56.947 | 57.478 | 58.497 | 59.685 |
| **Bayern** | 42.772 | 49.958 | 56.659 | 57.267 | 59.297 | 60.625 | 61.870 |
| **Berlin** | 36.920 | 47.989 | 49.010 | 49.285 | 50.217 | 50.740 | 50.773 |
| **Brandenburg** | 16.082 | 34.291 | 40.933 | 41.749 | 42.810 | 43.648 | 44.323 |
| **Bremen** | 44.104 | 50.779 | 56.946 | 57.873 | 58.904 | 59.465 | 60.308 |
| **Hamburg** | 53.587 | 62.474 | 69.001 | 71.264 | 72.740 | 74.502 | 75.963 |
| **Hessen** | 48.227 | 55.902 | 61.275 | 62.093 | 62.459 | 63.707 | 65.195 |
| **Mecklenburg-Vorp.** | 16.547 | 33.444 | 38.351 | 39.385 | 40.435 | 41.220 | 42.140 |
| **Niedersachsen** | 41.864 | 47.105 | 50.677 | 50.966 | 51.253 | 52.302 | 53.155 |
| **Nordrhein-Westfalen** | 45.411 | 52.434 | 53.748 | 54.664 | 55.986 | 56.998 | 58.110 |
| **Rheinland-Pfalz** | 42.712 | 48.615 | 51.246 | 50.919 | 52.474 | 53.461 | 54.429 |
| **Saarland** | 42.360 | 47.641 | 48.047 | 49.707 | 50.429 | 50.675 | 52.071 |
| **Sachsen** | 15.550 | 33.545 | 36.940 | 37.930 | 39.628 | 40.629 | 41.631 |
| **Sachsen-Anhalt** | 15.649 | 32.708 | 39.626 | 41.103 | 43.085 | 44.402 | 45.345 |
| **Schleswig-Holstein** | 41.052 | 47.619 | 50.911 | 51.904 | 52.486 | 53.771 | 54.951 |
| **Thüringen** | 13.489 | 31.827 | 36.846 | 37.773 | 38.949 | 40.309 | 40.951 |
| **Deutschland** | 39.065 | 48.186 | 52.390 | 53.286 | 54.458 | 55.546 | 56.631 |

Quelle: siehe Tab. 1; Internetabruf 15.2.2006.

Bei dem BIP je Erwerbstätigen lag Bremen in den 1990er Jahren leicht unter dem Durchschnitt des BIP der westdeutschen Länder (ohne Berlin), seit 2000 über dem Durchschnitt, 2004 liegt Bremen nach Hamburg, Hessen und Bayern vor Baden-Württemberg an vierter Stelle der Rangskala der Länder. Unabhängig davon, welche Zahlen man zugrunde legt – BIP je Einwohner oder BIP je Erwerbstätigen –, sie dokumentieren einen rasanten wirtschaftlichen Aufholprozess Bremens gegenüber den andern Ländern. Insgesamt gehört Bremen heute wieder zu den wirtschaftlich leistungsstärksten Ländern der Bundesrepublik und ist wieder ein Zentrum überdurchschnittlichen Wachstums.

**Diagramm 2: BIP je Erwerbstätigen 2004 in EUR**




Trotz dieser deutlich überdurchschnittlichen (und in jüngerer Zeit wieder deutlich überproportional wachsenden) Wirtschaftskraft Bremens befindet sich der Stadtstaat in einer gravierenden Finanzkrise, denn die wirtschaftliche Stärke setzt sich nicht in Steuerkraft um (ausführlich dazu Kitterer/ Burckardt/ Löwer, 2004). Bremen weist in Relation zu seiner Wirtschaftskraft die ungünstigste Steuerquote auf:

**Tabelle 3: Steuerquote 2004 (Anteil an den originären Steuereinnahmen nach Zerlegung vor LFA am BIP)**

| | Steuereinnahmen in Mio. € | BIP (nominal) in Mio. € | Steuerquote |
|---|---|---|---|
| **Bremen** | **1.851** | **23.578** | **7,9** |
| Saarland | 2.357 | 26.054 | 9,0 |
| Hamburg | 7.187 | 78.794 | 9,1 |
| Bayern | 35.344 | 385.156 | 9,2 |
| Hessen | 18.166 | 195.165 | 9,3 |
| Baden-Württemberg | 30.963 | 319.434 | 9,7 |
| Schleswig-Holstein | 6.490 | 66.509 | 9,8 |
| Nordrhein-Westfalen | 47.696 | 481.419 | 9,9 |
| Rheinland-Pfalz | 9.574 | 95.390 | 10,0 |
| Niedersachsen | 18.794 | 184.923 | 10,2 |
| Berlin | 8.012 | 77.858 | 10,3 |
| Thüringen | 4.734 | 42.272 | 11,2 |
| Sachsen | 8.970 | 79.840 | 11,2 |
| Sachsen-Anhalt | 5.250 | 45.805 | 11,5 |
| Mecklenburg-Vorp. | 3.514 | 29.784 | 11,8 |
| Brandenburg | 5.400 | 45.018 | 12,0 |
| | | | |
| Deutschland | 214.302 | 2.177.000 | 9,8 |
| Westdt. Länder inkl. Berlin | 186.434 | 1.934.281 | 9,6 |
| Flächenländer | 197.252 | 1.996.769 | 9,9 |
| West-Flächenl. | 169.384 | 1.754.051 | 9,7 |

Quelle: Steuereinnahmen : StaBA, Fachserie 14, Reihe 2, BIP: Volkswirtschaftliche Gesamtrechung der Länder; Senator für Finanzen Bremen

Das Auseinanderfallen von Wirtschaftskraft und Steuerkraft der Freien Hansestadt Bremen erklärt sich zumindest teilweise aus den Mechanismen des Länderfinanzausgleichs, insbesondere aus der Wirkung der Lohnsteuerzerlegung und der Umsatzsteuerverteilung. Nach den ersten Stufen des Länderfinanzausgleichs (Steuern nach dem Aufkommen: Einkommen- und Körperschaftsteuer, Ländersteuern) verfügte Bremen 2004 über eine Finanzkraft von 801 Mio. € oder 1.209 € je ungewichteten Einwohner. Die bremische Finanzkraft lag damit um 8,7 % über dem Länderdurchschnitt von 1.112 € je Einwohner.[8] Hierin berücksichtigt ist bereits der negative Saldo Bremens aus der Steuerzerlegung. Bei der Zerlegung verliert Bre-

[8] Vorläufige Abrechnung des Finanzausgleichs unter den Ländern 2004, BMF/ V A 4; Daten zur horizontalen Umsatzsteuerverteilung, zum Länderfinanzausgleich und zu den Bundesergänzungszuweisungen von 1995 bis 2004, BMF /V A 4.

men damit insgesamt 159 Mio. €.[9] Das entspricht etwa 20 % der Steuern nach dem Aufkommen. Ohne diese Zerlegungseffekte hätte Bremens Finanzkraft je (ungewichteten) Einwohner bei etwa 130 % gelegen.

Bei der Umsatzsteuerverteilung erhielt Bremen 2004 aufgrund des Umsatzsteuerausgleichs nach § 2 Abs. 2 FAG (i.d.F. Bek. V. 23.6.1993, BGBl. I S. 944, 972, zuletzt geändert durch Gesetz v. 20.12.2001, BGBl. I S. 3955) 75 Mio. € weniger als bei einer vollständigen Verteilung nach Einwohnern.[10]

In den Länderfinanzausgleich ging Bremen 2004 – nach (letztmaligem) Abzug von 46 Mio. € Hafenlasten und der Hinzurechnung der Gemeindesteuern – mit einer Finanzkraftmesszahl von 1.544,5 Mio. €. Die Messzahl zum Ausgleich, in die die Einwohnerwertung von 135 % bei den Ländersteuern und von 120 % bei den Gemeindesteuern eingeht, betrug 1.923,3 Mio. €. Die Finanzkraft Bremens lag damit auf dieser Stufe auf 80,3 % der Ausgleichsmesszahl. Lediglich Berlin hatte mit 68 % ungünstigere Daten aufzuweisen. Daraus ergab sich nach den Garantieklauseln (§ 10 Abs. 3 – 5 FAG) ein Anspruch in Höhe von 331 Mio. €. Dazu kamen Fehlbetrags-Bundesergänzungszuweisungen in Höhe von 43 Mio. €. Die Ausgleichssumme, LFA und Fehlbetrags-BEZ, belief sich damit auf rund 375 Mio. €.[11] Die Finanzkraft Bremen betrug nach LFA und Fehlbetrags-BEZ 99,7 % des Durchschnitts der Länder. Ausgleichszuweisungen in Höhe von 375 Mio. € standen Verluste auf vorgelagerten Stufen des horizontalen Ausgleichs in Höhe von 234 Mio. € gegenüber.[12]

Eine genauere Betrachtung der Berechnung der einzelnen Schritte des Finanzausgleichssystems zeigt, dass Bremen vor der Steuerzerlegung und unter Berücksichtigung der Einwohnerwertung nach § 9 FAG mit einer Finanzkraft von 92,4 % des Durchschnitts am 6. Platz der Rangfolge der Länder liegt. Durch Steuerzerlegung und Umsatzsteuervorwegausgleich fällt

---

[9] Bremen verliert vor Aufteilung der Lohn- und Einkommensteuer in den Landes- und Bundesanteil rechnerisch bei der Lohnsteuerzerlegung 341,157 Mio. €, gewinnt bei der Zerlegung des Zinsabschlags 5,123 Mio. € und bei der Zerlegung der Körperschaftsteuer 69,734 Mio. €. Nach Abzug des Bundesanteils ( 42,5 % bei der Lohnsteuer, 50 % bei der Körperschaftsteuer und 44 % bei dem Zinsabschlag) verbleibt ein Zerlegungsverlust von 158,737 Mio. €.

[10] Bei einer vollständigen Verteilung nach Einwohnern hätten Bremen 534,365 Mio. € zugestanden. Infolge des Umsatzsteuerausgleichs reduzierte sich diese Summe auf 459,369 Mio. €.

[11] Die anderen BEZ – Kosten politischer Führung, Übergang alte Länder, Sanierung Bremen und Saarland, Sonderbelastungen/fehlende kommunale Finanzkraft Neue Länder und Berlin - bleiben hier außer Betracht.

[12] Nach einer Analyse des Senators für Finanzen wird Bremen durch Umverteilungswirkungen des ab 2005 geltenden FAG noch stärker benachteiligt. Durch eine Stärkung der Intensität des Umsatzsteuerausgleichs und einer Reduzierung der Intensität des LFA (im engeren Sinn) sowie die Streichung der Hafenlasten wird sich die Finanzsituation Bremen merklich verschlechtern, obwohl Bremen im Vergleich „neues Recht“ zu „altem Recht“ zu den größten Gewinnern gehört, siehe Finanzbericht Bremen, Nr. 1/2005: Der neue Finanzausgleich ab 2005.

Bremen auf Platz 15, gefolgt von Berlin auf Platz 16. Durch die Zuweisungen aus dem Länderfinanzausgleich und Fehlbetrags-Bundesergänzungszuweisungen erreicht Bremen in der Endabrechung wieder Platz 6 und erreicht eine Finanzkraft von 99,7 % des Durchschnitts.

Auch wenn die Zuweisungen auf den späteren Stufen des Ausgleichssystems deutlich höher ausfallen als die Verluste auf den früheren, so stellt sich doch die Frage nach dessen Systemlogik. Erkennt man an, dass eine Einwohnerwertung ein sinnvolles Instrument für die Abdeckung der besonderen Lasten von Stadtstaaten ist, stellt sich die Frage, warum diese erst beim LFA im engeren Sinn, nicht bereits auf den frühen Stufen, insbesondere bei der Umsatzsteuerverteilung greift.

**Tabelle 4: Umverteilungswirkungen von Lohnsteuerzerlegung, Umsatzsteuerergänzungsanteilen, Länderfinanzausgleich und Fehlbetrags-BEZ**

| 2004 | NRW | BAY | BW | NDS | HE | SACHS | RP | S-ANH | SH | THÜR | BRAND | M-VORP | SAAR | B | HH | HB | Zusammen |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | | | in Mio € | | | | | | | | | | | | | | |
| **Vor Steuerzerlegung** | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| Finanzkraft | 43.935 | 32.298 | 28.467 | 15.394 | 18.467 | 5.558 | 8.065 | 3.073 | 5.558 | 2.913 | 3.213 | 2.079 | 2.085 | 6.725 | 7.319 | 1.778 | 186.927 |
| Ausgleichsmesszahl (AGM) | 40.290 | 27.462 | 23.675 | 17.724 | 13.485 | 9.527 | 8.978 | 5.539 | 6.232 | 5.211 | 5.666 | 3.802 | 2.344 | 9.976 | 5.093 | 1.923 | 186.927 |
| Finanzkraft in vH der AGM | 109 | 118 | 120 | 87 | 137 | 58 | 90 | 55 | 89 | 56 | 57 | 55 | 89 | 67 | 144 | 92 | 100 |
| Rangplatz | 5 | 4 | 3 | 10 | 2 | 12 | 7 | 15 | 8 | 14 | 13 | 16 | 9 | 11 | 1 | 6 | |
| **Steuerzerlegung** | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| Lohnsteuer | -1.143 | 34 | -707 | 989 | -1.014 | 444 | 791 | 346 | 618 | 320 | 483 | 235 | 20 | 108 | -1.328 | -196 | ± 4.389 |
| Zinsabschlag | 390 | 121 | 303 | 85 | -1.189 | 30 | 64 | 15 | 70 | 18 | 34 | 11 | 16 | 1 | 29 | 3 | ± 1189 |
| Körperschaftsteuer | -240 | -186 | -50 | 38 | 69 | 17 | 12 | 30 | 33 | 2 | 26 | 46 | 10 | 47 | 110 | 35 | ± 475 |
| Summe | -993 | -30 | -455 | 1.113 | -2.134 | 490 | 868 | 391 | 720 | 341 | 543 | 293 | 46 | 156 | -1.189 | -158 | ± 6.053 |
| **Vor Umsatzsteuervorwegausgleich** | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| Finanzkraft | 42.942 | 32.268 | 28.013 | 16.507 | 16.333 | 6.049 | 8.933 | 3.464 | 6.278 | 3.254 | 3.756 | 2.372 | 2.130 | 6.881 | 6.130 | 1.619 | 186.927 |
| Ausgleichsmesszahl (AGM) | 40.290 | 27.462 | 23.675 | 17.724 | 13.485 | 9.527 | 8.978 | 5.539 | 6.232 | 5.211 | 5.666 | 3.802 | 2.344 | 9.976 | 5.093 | 1.923 | 186.927 |
| Finanzkraft in vH der AGM | 107 | 117 | 118 | 93 | 121 | 63 | 99 | 63 | 101 | 62 | 66 | 62 | 91 | 69 | 120 | 84 | 100 |
| Rangplatz | 5 | 4 | 3 | 8 | 1 | 13 | 7 | 14 | 6 | 15 | 12 | 16 | 9 | 11 | 2 | 10 | |
| **Umsatzsteuervorwegausgleich** (gegenüber Einwohnergleichverteilung) | -2.046 | -1.407 | -1.212 | 33 | -689 | 2.085 | -459 | 1.273 | -320 | 1.186 | 1.100 | 841 | -18 | -96 | -197 | -75 | ± 6.500 |
| **Nach Umsatzsteuervorwegausgleich = Vor Länderfinanzausgleich** | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| Finanzkraft | 40.897 | 30.861 | 26.801 | 16.540 | 15.644 | 8.133 | 8.473 | 4.737 | 5.958 | 4.440 | 4.856 | 3.213 | 2.113 | 6.785 | 5.933 | 1.544 | 186.927 |
| Ausgleichsmesszahl (AGM) | 40.290 | 27.462 | 23.675 | 17.724 | 13.485 | 9.527 | 8.978 | 5.539 | 6.232 | 5.211 | 5.666 | 3.802 | 2.344 | 9.976 | 5.093 | 1.923 | 186.927 |
| Finanzkraft in vH der AGM | 102 | 112 | 113 | 93 | 116 | 85 | 94 | 86 | 96 | 85 | 86 | 85 | 90 | 68 | 117 | 80 | 100 |
| Rangplatz | 5 | 4 | 3 | 8 | 2 | 12 | 7 | 11 | 6 | 13 | 10 | 14 | 9 | 16 | 1 | 15 | |
| **Länderfinanzausgleich (Zuweisungen, Beiträge)** | -213 | -2.303 | -2.148 | 444 | -1.516 | 917 | 189 | 525 | 103 | 511 | 527 | 399 | 114 | 2.692 | -571 | 331 | ± 6.752 |
| **Nach Länderfinanzausgleich = Vor Fehlbetrags-Bundesergänzungszuweisungen** | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| Finanzkraft | 40.683 | 28.558 | 24.652 | 16.984 | 14.128 | 9.051 | 8.663 | 5.262 | 6.061 | 4.950 | 5.383 | 3.611 | 2.227 | 9.477 | 5.362 | 1.875 | 186.927 |
| Ausgleichsmesszahl (AGM) | 40.290 | 27.462 | 23.675 | 17.724 | 13.485 | 9.527 | 8.978 | 5.539 | 6.232 | 5.211 | 5.666 | 3.802 | 2.344 | 9.976 | 5.093 | 1.923 | 186.927 |
| Finanzkraft in vH der AGM | 101 | 104 | 104 | 96 | 105 | 95 | 96 | 95 | 97 | 95 | 95 | 95 | 95 | 95 | 105 | 97 | 100 |
| Rangplatz | 5 | 4 | 3 | 9 | 2 | 13 | 8 | 12 | 7 | 10 | 15 | 16 | 14 | 11 | 1 | 6 | |
| **Fehlbetrags-Bundesergänzungszuweisungen** | 0 | 0 | 0 | 666 | 0 | 429 | 284 | 249 | 154 | 234 | 255 | 171 | 105 | 449 | 0 | 43 | 3.040 |
| **Nach Fehlbetrags-Bundesergänzungszuweisungen** | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| Finanzkraft | 40.683 | 28.558 | 24.652 | 17.650 | 14.128 | 9.480 | 8.946 | 5.511 | 6.215 | 5.185 | 5.638 | 3.783 | 2.332 | 9.926 | 5.362 | 1.918 | 189.968 |
| Ausgleichsmesszahl (AGM) | 40.290 | 27.462 | 23.675 | 17.724 | 13.485 | 9.527 | 8.978 | 5.539 | 6.232 | 5.211 | 5.666 | 3.802 | 2.344 | 9.976 | 5.093 | 1.923 | 186.927 |
| Finanzkraft in vH der AGM | 101,0 | 104,0 | 104,1 | 99,6 | 104,8 | 99,5 | 99,6 | 99,5 | 99,7 | 99,5 | 99,5 | 99,5 | 99,5 | 99,5 | 105,3 | 99,7 | 101,6 |
| Rangplatz | 5 | 4 | 3 | 9 | 2 | 13 | 8 | 12 | 7 | 10 | 15 | 16 | 14 | 11 | 1 | 6 | |

Quelle: BMF VA 4, Vorläufige Abrechnung des LFA für das Jahr 2004; Berechnungen des Senators der Finanzen, Bremen, 14.11.2005

## 4.2. Die Einwohnerentwicklung Bremens und die finanziellen Konsequenzen

Die Themen „demographischer Wandel“ und „Bevölkerungsentwicklung“ haben gerade mit Blick auf die Zukunft der sozialen Sicherungssysteme und des Arbeitsmarktes in jüngster Zeit erheblich an Bedeutung gewonnen. Dem gegenüber steckt die Diskussion über deren Auswirkungen auf die Haushalte der Länder und den Finanzausgleich noch in den Anfängen (Seitz 2004). Umfangreichere Untersuchungsergebnisse sind bereits für den Bereich des kommunalen Finanzausgleichs vorgelegt worden (z.B. Pohlan 1997, Loeffelholz/Rappen 2004, Haug 2004), jedoch spielen die dort diskutierten Probleme für die Gestaltung der bundesstaatlichen Finanzbeziehungen, insbesondere für den Länderfinanzausgleich (LFA), keine wesentliche Rolle. Tatsächlich ist aber unverkennbar, dass die bereits eingetretenen und absehbaren Bevölkerungsbewegungen erhebliche Auswirkungen auf die finanzielle Situation der einzelnen Länder haben, und zwar auf den beiden Seiten der Haushalte, bei den Einnahmen und bei den Ausgaben.

Die Bewältigung der Folgen der demographischen Entwicklung in Deutschland wird in der Zukunft zu einer zentralen Herausforderung der Politik, auch wenn die Politik nur begrenzt reagieren kann und Entwicklungen vielfach politisch nicht beeinflussbar sind. Allerdings ist Deutschland nicht nur als Ganzes, sondern regional in unterschiedlicher Weise von der Dynamik der Bevölkerungsentwicklung betroffen, es gibt Gewinner und Verlierer. Zu den weniger Begünstigten zählen altindustrialisierte Regionen, insbesondere, wenn sie abseits der Zentren liegen, und die Stadtstaaten. Untersuchungen wie „Deutschland 2020“ vom Berlin-Institut für Weltbevölkerung und globale Entwicklung (Kröhnert/van Ohlst/ Kingholz: 2004, S. 66f.) argumentieren, dass auch eine erfolgreiche Strukturpolitik kaum in der Lage ist, langfristige Trends nachhaltig umzukehren, sie kann sie bestenfalls abmildern.

Das Land Bremen zählte bis zum Jahr 2002 zu den Verlierern der Bevölkerungsentwicklung. Es hat seit 1970 absolut und relativ zu den anderen Ländern deutlich an Einwohnern verloren. 1970 zählte das Land Bremen 722.732 Einwohner. Das entsprach einem Bevölkerungsanteil von 1,19 % der alten Bundesrepublik. Bis zum 30.6.2004 nahm die Bevölkerungszahl auf 662.451 ab (ZDL)[13]. Der nominale Verlust beziffert sich auf 60.281 Menschen. In Relation zur Entwicklung der Bundesrepublik sank der Bevölkerung auf nur noch 0,98 % der Gesamtbevölkerung des „bisherigen Gebietes“. Relativ zur westdeutschen Gesamtbevölkerung entspricht das einem Verlust von ca. 18 %, gegenüber den Stadtstaaten (nur West-Berlin) von

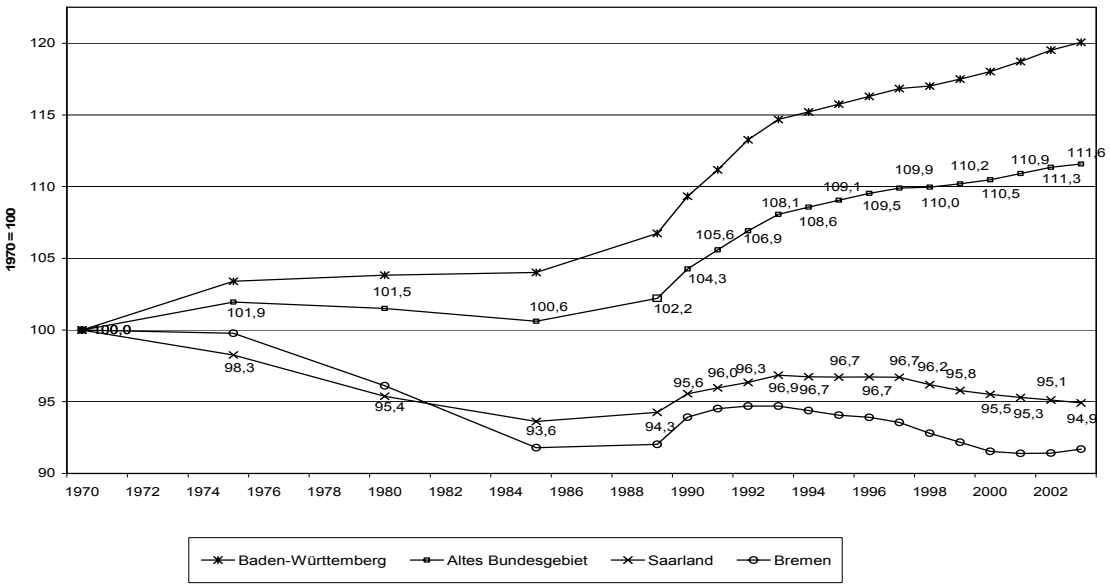
[13] Den Tiefststand erreichte Bremen 2001 (31.12.) mit 659.651 Einwohnern.

knapp 7 %. Prognostisch wird seitens des „Berlin Instituts für Weltbevölkerung und globale Entwicklung“ damit gerechnet, dass Bremen bis 2020 ein weiteres gutes Zehntel seiner Einwohner verlieren wird. Das wäre die schlechteste demografische Perspektive für ein Bundesland (Kröhnert/van Ohlst/ Kingholz: 2004, S. 32).

**Tabelle 5: Indices der Bevölkerungsentwicklung der westdeutschen Länder seit 1970, Stichtag 30.6. (Quelle ZDL)**

| | 1970 | 1975 | 1980 | 1985 | 1990 | 1995 | 1996 | 1997 | 1998 | 1999 | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| BW | 100,0 | 103,4 | 103,8 | 104,0 | 109,3 | 115,7 | 116,3 | 116,8 | 117,0 | 117,5 | 118,0 | 118,7 | 119,5 | 120,1 |
| BY | 100,0 | 103,3 | 104,0 | 104,6 | 108,2 | 114,0 | 114,7 | 115,1 | 115,1 | 115,6 | 116,3 | 117,2 | 117,9 | 118,3 |
| HE | 100,0 | 103,4 | 103,8 | 102,8 | 106,2 | 111,4 | 111,8 | 112,1 | 112,1 | 112,3 | 112,5 | 112,8 | 113,0 | 113,1 |
| NI | 100,0 | 102,4 | 102,3 | 101,7 | 103,6 | 109,4 | 110,1 | 110,6 | 110,9 | 111,2 | 111,7 | 112,1 | 112,5 | 112,8 |
| NW | 100,0 | 101,6 | 100,7 | 98,6 | 101,9 | 105,5 | 105,9 | 106,2 | 106,2 | 106,3 | 106,4 | 106,6 | 106,8 | 106,9 |
| RP | 100,0 | 100,9 | 99,8 | 99,3 | 102,4 | 108,7 | 109,3 | 110,0 | 110,2 | 110,5 | 110,5 | 110,8 | 111,1 | 111,3 |
| SL | 100,0 | 98,3 | 95,4 | 93,6 | 95,6 | 96,7 | 96,7 | 96,7 | 96,2 | 95,8 | 95,5 | 95,3 | 95,1 | 94,9 |
| SH | 100,0 | 103,6 | 104,5 | 104,8 | 104,8 | 108,9 | 109,5 | 110,2 | 110,7 | 111,1 | 111,5 | 112,1 | 112,6 | 113,0 |
| Flächenl. | 100,0 | 102,4 | 102,3 | 101,6 | 104,9 | 109,9 | 110,5 | 110,9 | 111,0 | 111,3 | 111,6 | 112,1 | 112,5 | 112,8 |
| BE (W) | 100,0 | 94,4 | 89,5 | 87,3 | 101,1 | 102,2 | 102,1 | 101,4 | 100,6 | 100,0 | 99,6 | 99,5 | 99,6 | 99,6 |
| HH | 100,0 | 96,2 | 91,9 | 88,4 | 91,4 | 95,1 | 95,2 | 95,1 | 94,8 | 94,9 | 95,2 | 95,8 | 96,2 | 96,5 |
| ***HB*** | ***100,0*** | ***99,8*** | ***96,1*** | ***91,8*** | ***93,9*** | ***94,1*** | ***93,9*** | ***93,6*** | ***92,8*** | ***92,2*** | ***91,5*** | ***91,4*** | ***91,4*** | ***91,7*** |
| Westl. | 100,0 | 101,9 | 101,5 | 100,6 | 104,3 | 109,1 | 109,5 | 109,9 | 110,0 | 110,2 | 110,5 | 110,9 | 111,3 | 111,6 |

**Diagramm 3: Einwohnerentwicklung 1970 bis 2003, Quelle: ZDL**




Die bremische Senatsverwaltung weist allerdings unter Bezugnahme auf das Länder-Benchmarking der Bertelsmann-Stiftung (2005, S. 105) und eigene Untersuchungen (Senats-

kanzlei 2003; Wehling/Peters/Wiebe 2002) darauf hin, dass unter anderem aufgrund der starken Investitionsanstrengungen Bremens die rückläufige demographische Dynamik entgegen dem allgemeinen Trend gebrochen worden sei. Tatsächlich hat die Bevölkerung Bremens zwischen dem 31.12.2001 (Tiefststand) und 31.12.2004 nicht ab-, sondern um mehr als 3.500 Personen von 659.651 auf 663.213 (jeweils 31.12.) zugenommen (StaBA, GENESIS online, 29.10.2005). Das entspricht einem Wachstum von etwa von 0,5 %. Dem gegenüber ist der Bevölkerungsstand der Bundesrepublik in demselben Zeitraum um nur etwa 164.000 oder 0,2 % gestiegen. Damit hat Bremen nicht nur den Abwärtstrend der vergangenen Jahre gebrochen, sondern ist darüber hinaus überdurchschnittlich gewachsen. Für den Zeitraum bis 2020 rechnet man – bei rückläufiger Gesamtbevölkerung – für die Stadt Bremen mit einer stabilen Bevölkerungsentwicklung, für Bremerhaven mit deutlich geringeren Bevölkerungsverlusten als bisher angenommen. Für das Land geht man von einer Abnahme von lediglich 2,1 % von 662.000 (2002) Einwohner auf 648.000 aus (Senatskanzlei 2003, S. 60, 68.).

Es ist nicht Aufgabe dieser Untersuchung zu entscheiden, welche der Prognosen wahrscheinlicher ist. Zweifellos ist es richtig, dass sich Bremen in jüngster Zeit besser entwickelt hat als insbesondere vergleichbare Großstädte. Allerdings wird auch von bremischer Seite eingeräumt, dass solche Prognosen mit „zahlreichen Unsicherheiten“ (Wehling/Peters/Wiebe 2002, S. 3) behaftet sind. Daher bleibt es abzuwarten, ob sich die gegenwärtig günstigere Bevölkerungsentwicklung Bremens als nachhaltig erweist oder ob sie nur eine relativ kurzfristige Entwicklung ist, die zudem möglicherweise auch auf durch die Sanierungs-Bundesergänzungszuweisungen finanzierten Investitionen zurück geführt werden kann.

### 4.3. Die Einnahmen Bremens im bundesstaatlichen Finanzausgleich

Diese für Bremen bis in die jüngere Zeit – die Trendwende ist auf das Jahr 2002[14] zu datieren – ungünstige Bevölkerungsentwicklung hat erhebliche negative Folgen für die Einnahmen des Landes. In einem horizontalen Steuerverteilungssystem wie dem deutschen, das die Einnahmen im wesentlichen nach aktuellen Bevölkerungszahlen zuweist, schlagen sich (relative) Bevölkerungsverluste unmittelbar in einem Rückgang der Einnahmen nieder. Zumindest für

[14] Erstes Jahr mit einer Bevölkerungszunahme gegenüber dem Vorjahr seit 1992. Bei den bremischen Bevölkerungsgewinnen aus den Jahren 1990 bis 1992 darf allerdings nicht übersehen werden, dass sie auf eine massive Zuwanderung aus Ostdeutschland nach Westdeutschland zurückzuführen sind, an denen Bremen nur unterproportional teil hatte.

den Länderfinanzausgleich sind die Effekte veränderter Bevölkerungsrelationen relativ einfach zu simulieren. So lässt sich aus der Abrechnung des LFA für das Jahr 2004 (BMF V A 4) entnehmen, dass ein Einwohner (unter Berücksichtigung der Kürzung der Gemeindesteuern nach § 8 FAG) im LFA im Durchschnitt 2.266 € „wert" ist. Bremen würde, wiese es eine unter Berücksichtigung der Einwohnerwertung nach § 9 Abs. 2 und 3 FAG (i.d.F. vom 23.6.1993, BGBl. I S. 944, 977)[15] durchschnittliche Finanzkraft auf, über 2.903 € pro realem Einwohner an Steuereinnahmen nach Finanzausgleich verfügen.[16] Da Bremen jedoch ein finanzschwaches Land ist, kommt es nach Länderfinanzausgleich und Fehlbetrag-Bundesergänzungszuweisungen auf 2.874 € (99,5 % der Finanzkraftmesszahl). Soviel „kostete" jeder verlorene oder „brachte" jeder gewonnene Einwohner Bremen im Jahr 2004 ein.

Für die Berechnung des Länderfinanzausgleichs und der finanzkraftabhängigen Bundesergänzungszuweisungen (BEZ) verändert sich durch die Bevölkerungsdynamik die Anspruchsgrundlage (Ausgleichsmesszahl nach § 6 Abs. 2 FAG) erheblich. Nach der Abrechung des LFA 2004 betrug die Ansprüche im Länderfinanzausgleich konstituierende Ausgleichsmesszahl für Bremen 1923,3 Mio. €. Hätte Bremen nominell die Einwohnerzahl von 1970 gehalten, hätte die Ausgleichmesszahl 2098,8 Mio. € betragen. Daraus hätte sich ein um ca. 173 Mio. € höher Finanzausgleichsanspruch ergeben. Hätte sich die Bevölkerung Bremens entsprechend dem Durchschnitt der westdeutschen Bevölkerung entwickelt, hätte Bremen seinen Bevölkerungsanteil von 1,19 % gehalten (und die übrigen Umstände einschließlich Steuereinnahmen wären gleich geblieben), dann hätte sich die Ausgleichsmesszahl 2.335,4 Mio. € und ein um ca. 413 Mio. € höherer Finanzausgleichsanspruch ergeben.

Das entspricht zwei Drittel des jährlichen Durchschnitts der Sanierungs-BEZ (rund 656 Mio. €), die Bremen sechs Jahre, von 1999 bis 2004 (insgesamt 3.937 Mio. €, §11 Abs. 6 FAG) gewährt wurden, oder mehr als die Zuweisungen aus dem Länderfinanzausgleich und den finanzkraftabhängigen BEZ des Jahres 2004 (374 Mio. €).

[15] Die Einwohnerwertung betrug nach § 9 Abs. 2 FAG für die Landessteuern 135 %, für die Gemeindesteuern errechnet sich nach § 9 Abs. 3 FAG eine Einwohnerwertung von ca.120 %. Das am 1.1.2005 in Kraft getretene novellierte FAG (Art. 5 Solidarpaktfortführungsgesetz vom 20.12.2001, BGBl. I 3955, 3956) sieht bei den Stadtstaaten eine einheitliche Einwohnerwertung für Landes- und Gemeindesteuern in Höhe von 135 % vor.
[16] Ausgleichsmesszahl nach § 6 Abs. 2 FAG.

### 4.4. Die Ausgaben Bremens im Vergleich

Die Bevölkerungsdynamik hat jedoch nicht nur Auswirkungen auf die Einnahmen, sondern auch auf den Finanzbedarf eines Landes. Von Wanderungsbewegungen im Bundesgebiet profitieren die Länder, die Wanderungsgewinne zu verzeichnen haben und verlieren diejenigen, die Bevölkerung abgeben.[17] Ein Finanzausgleichssystem, das die Auswirkungen regional unterschiedlicher Bevölkerungsdynamiken insbesondere bei Lasten ignoriert, die in der Vergangenheit entstanden sind und in die Zukunft hineinreichende rechtliche und faktische finanzielle Verpflichtungen geschaffen haben, führt unweigerlich zu erheblichen finanziellen Verwerfungen. Die Finanzverfassung des Grundgesetzes, insbesondere der Länderfinanzausgleich, gründet auf dem „abstrakten Bedarfsmaßstab“ des ***gegenwärtigen*** Einwohners (BVerfGE 72, S. 330 [331]; BVerfGE 86, S. 148 [236, 238]), macht damit die ***aktuelle*** Einwohnerzahl zum entscheidenden Bezugspunkt der horizontalen Finanzverteilung.

Diese Annahme des gleichen „abstrakten“ Bedarfs je Einwohner stimmt mit der Realität nur partiell überein. Teilweise werden diese Abweichungen durch die Einwohnerwertung für die Stadtstaaten und ab 2005 auch für die besonders dünn besiedelten Länder durch eine (positive) Einwohnerwertung (FAG § 9 Abs. 2 und 3) oder Bundesergänzungszuweisungen (FAG § 11) ausgeglichen. Unberücksichtigt bleiben hierbei jedoch Verwerfungen, die aus dem zeitlichen Auseinanderfallen von Einnahmeverlusten und Kostensenkungen entstehen: Die Einnahmen sinken infolge eines Bevölkerungsverlustes sofort, die Kosten jedoch erst mit einer erheblichen zeitlichen Verzögerung, teilweise gar nicht.

Die derzeit geltende Gesetzeslage vernachlässigt diese finanziell relevanten Dynamiken der Bevölkerungsentwicklung. Sie ignoriert die Vorteile, die aus einer positiven, und die Nachteile, die aus einer negativen Dynamik resultieren. Nicht berücksichtigt werden vor allem Lasten, die zu einem früheren Zeitpunkt auf der Basis einer größeren Bevölkerungszahl entstanden sind und später von einer kleineren Einwohnerschaft getragen werden müssen. Diese Effekte sind keineswegs marginal, sondern können Dimensionen erreichen, die alleine eine Überschreitung der Kreditgrenze verursachen können. Von besonderer Bedeutung sind diese Effekte bei dem öffentlichen Dienst, bei den Versorgungslasten, bei Infrastrukturaufwendungen und bei den Zinsbelastungen.

[17] Der Umstand, dass einzelne Gemeinden Neubürgern Prämien für die Verlegung des Hauptwohnsitzes zahlen, ist ein Indiz dafür, dass die finanziellen Vorteile des Einwohnergewinns tendenziell die Lasten übersteigen.

Die Länder und ihre Gemeinden halten ein vielfältiges Angebot öffentlicher Dienstleistungen vor: die öffentliche Verwaltung und ihre Bediensteten, Einrichtungen für die Betreuung von Kindern und Jugendlichen sowie älteren Menschen, Schulen und Hochschulen, Lehrer und Professoren, Polizei, Justiz, öffentliche Infrastruktur im Bereich der Ver- und Entsorgung, soziale und kulturelle Einrichtungen sowie Sportstätten usw. Die zu erbringenden Leistungen stehen in einem ursächlichen Zusammenhang mit der Einwohnerzahl. Steigende Einwohnerzahlen erfordern mehr Kindergärten, Schulen, Lehrer, Infrastruktureinrichtungen usw., sinkende erlauben deren Reduzierung oder erfordern den Rückbau von Einrichtungen. Der mit der Bevölkerungsdynamik verbundene Strukturwandel hat aber auch einen weiteren Effekt: die zunehmende Alterung der Gesellschaft hat zur Folge, dass gleichzeitig Einrichtungen für jüngere Menschen abgebaut und die (Betreuungs- und Pflege-)Angebote für ältere Menschen ausgeweitet werden müssen. Der Strukturwandel der Bevölkerung, vor allem der Altersstruktur, insbesondere in Gebieten mit hohen Abwanderungsraten, erfordert Umorientierungen der öffentlichen Leistungen und erlaubt daher kaum Einsparungen. Letztere könnten nur, wenn überhaupt, mit erheblicher Verzögerung realisiert werden, wenn sie nicht durch neue Bedarfe (z.B. für ältere Menschen) kompensiert werden (Loeffelholz/ Rappen 2004, S. 27).

Zumindest relative Kostensteigerungen in einem auf den Einwohner bezogenen Finanzausgleichssystem ergeben sich selbst bei Sparmaßnahmen der öffentlichen Hand aus dem Umstand, dass die bestehenden Einrichtungen und der öffentliche Dienst von einer schrumpfenden Bevölkerung finanziert werden müssen: die Ausgaben pro Einwohner steigen (Seitz 2004, S. 10f.). Dieses gilt insbesondere für den öffentlichen Dienst und die Versorgung von Pensionären, die sich aus beamtenrechtlichen Gründen nicht zeitgleich mit der Bevölkerungsentwicklung verändern lässt, und für langlebige Infrastrukturinvestitionen, die Folgekosten verursachen.

Der Blick auf die Ausgabenentwicklung Bremens, der Stadtstaaten und der westdeutschen Flächenländer (einschließlich Gemeinden) von 1970 bis 2004 verdeutlicht diesen Zusammenhang:

**Tabelle 6: Ausgaben je Einwohner, Bremen, Stadtstaaten, westdeutsche Länder**

| Jahr | Bremen | Stadtstaaten | Länder West | Bremen in % der Stadtstaaten | Bremen in % der Länder West |
|---|---|---|---|---|---|
| **1970** | **1.099** | 1.452 | **967** | **75,7** | **113,6** |
| **1975** | **2.316** | 2.809 | **1.767** | **82,5** | **131,1** |
| **1980** | **3.382** | 3.736 | **2.405** | **90,5** | **140,6** |
| **1985** | **4.063** | 4.703 | **2.735** | **86,4** | **148,6** |
| **1989** | **4.658** | 5.028 | **3.141** | **92,6** | **148,3** |
| **1990** | **4.786** | 5.183 | **3.303** | **92,3** | **144,9** |
| **1991** | **5.232** | 5.108 | **3.503** | **102,4** | **149,3** |
| **1992** | **5.444** | 5.442 | **3.722** | **100,0** | **146,3** |
| **1993** | **5.716** | 5.743 | **3.809** | **99,5** | **150,1** |
| **1994** | **5.753** | 5.806 | **3.846** | **99,1** | **149,6** |
| **1995** | **5.858** | 5.998 | **3.961** | **97,7** | **147,9** |
| **1996** | **5.884** | 6.020 | **3.985** | **97,7** | **147,7** |
| **1997** | **5.938** | 5.975 | **3.935** | **99,4** | **150,9** |
| **1998** | **6.033** | 5.972 | **3.967** | **101,0** | **152,1** |
| **1999** | **6.139** | 6.009 | **4.024** | **102,2** | **152,6** |
| **2000** | **6.201** | 6.026 | **4.102** | **102,9** | **151,2** |
| **2001** | **6.324** | 6.295 | **4.214** | **100,5** | **150,1** |
| **2002** | **6.368** | 6.056 | **4.209** | **105,2** | **151,3** |
| **P 2003** | **6.424** | 6.132 | **4.261** | **104,8** | **150,8** |
| **P 2004** | **6.367** | 6.083 | **4.229** | **104,7** | **150,6** |

Anm.: Im Jahr 2003 sind die bremischen Ausgaben wegen des Beitrages zur Flutopferhilfe um rund 29 Mio. € überhöht. Daraus ergeben Ausgaben in Höhe von 6.373 € je Einwohne ohne den Beitrag zur Flutopferhilfe. Die Gesamtausgaben lägen dann bei 149,6 % der Länder West.

Tabelle 6 stellt die Pro-Kopf-Ausgaben Bremens in Relation zu den Stadtstaaten und den westdeutschen Ländern insgesamt dar. Im Jahr 1970 hatte Bremen noch die niedrigsten Ausgaben je Einwohner von allen Stadtstaaten zu verzeichnen: knapp 76 % des Durchschnitts. In den dann kommenden zwanzig Jahren näherte sich das Ausgabenniveau je Einwohner dem der anderen Stadtstaaten an. Diese Entwicklung wird man nicht allein in einen primären Zusammenhang mit den rückläufigen Einwohnerzahlen setzen, da die Stadtstaaten insgesamt eine negative Einwohnerentwicklung zu verzeichnen hatten. Andere Faktoren wie die Werftenkrise und die Gründung und der Ausbau der Bremer Universität sind hier ebenfalls von Bedeutung. In den letzten Jahren erreichten die Ausgaben je Einwohner ein Niveau von bis zu 105 % des Durchschnitts der Stadtstaaten. Das Ausgabenniveau der westdeutschen Länder insgesamt wurde 1970 um nur knapp 14 % überschritten. Kontinuierlich stieg es auf rund 150 %. Gegenüber dem Ausgabenniveau der westdeutschen Länder stieg das Bremer um knapp 33 %, gegenüber dem der Stadtstaaten sogar um gut 38 %.

Bereinigte man die Ausgabenentwicklung Bremens rechnerisch um die Einwohnerentwicklung, nimmt man an, die Bevölkerung hätte sich seit 1970 im Gleichtakt mit der Westdeutsch-

lands entwickelt (+ 11,6 %; Bremen – 8,3 %), entfielen im Jahr 2003 auf jeden Einwohner lediglich 5.278 €. Das entspräche 86 % der Ausgaben der Stadtstaaten oder 124 % der westdeutschen Flächenländer. Der Zusammenhang zwischen (negativer) Einwohnerentwicklung und im wesentlichen nur sehr langfristig reduzierbaren Ausgaben wird hier schlaglichtartig deutlich: die demographische Entwicklung in einem vergleichsweise kleinen Raum ist erheblich dynamischer als es ein Landeshaushalt aufgrund seiner langfristiger Bindungen sein kann.

**Diagramm 4: bereinigte Pro-Kopf-Ausgaben Bremens, der Stadtstaaten und der westdeutschen Länder 1970 - 2004**

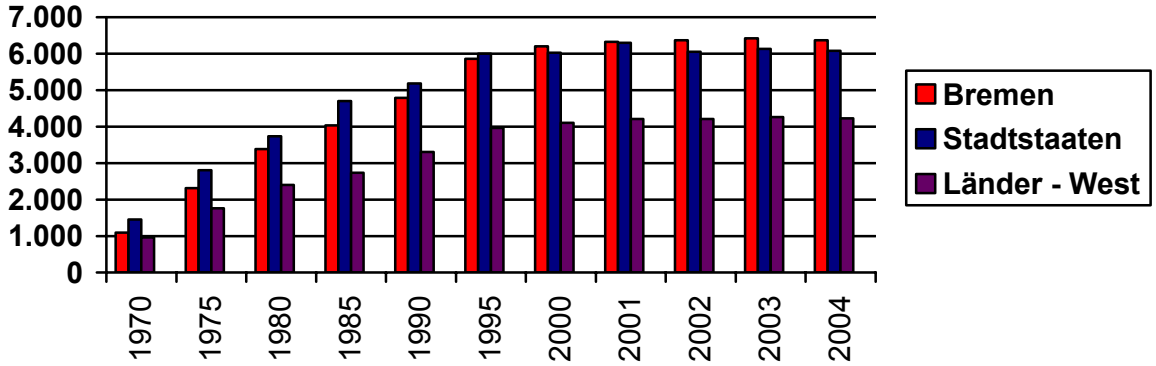
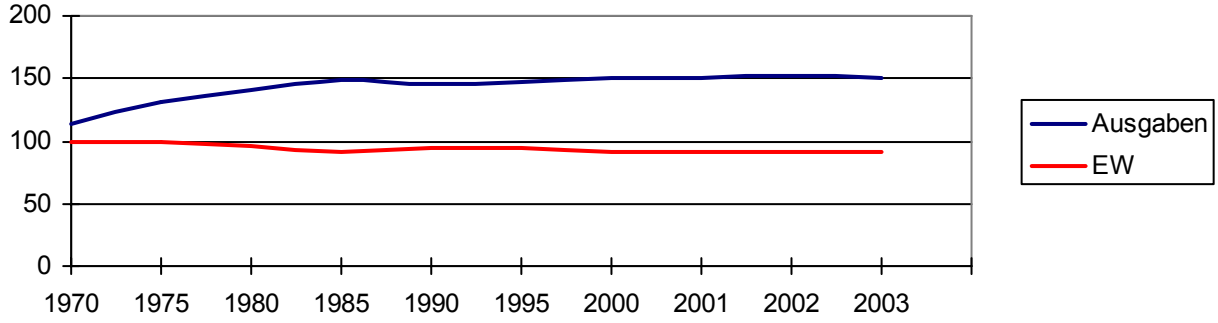



**Diagramm 5: Bevölkerungsentwicklung und bereinigte Ausgaben Bremens je EW, 1970 - 2003**




**Angegebenen ist der relative Anteil Bremens an der westdeutschen Bevölkerung (1970 = 100) und die Ausgaben des Landes je Einwohner (EW) in vH des Durchschnitts der Flächenländer**

## 4.5. Versorgungslasten

Schaut man auf einzelne Teilbereiche des Haushalts, zeigen sich die Belastungen der Vergangenheit recht ausgeprägt. Insbesondere bei den Versorgungsbezügen (Beamtenpensionen), die Bremen zu leisten hat, wird die Bedeutung und das finanzielle Gewicht „historischer" Lasten deutlich. Im Jahr 1970 hatte Bremen eine deutlich geringere Pensionslast je Einwohner zu tragen als die anderen Stadtstaaten, nämlich nur 42 % der Last Berlins und 59 % der Hamburgs. Bremen lag damit um nur 11 % über dem Schnitt der westdeutschen Länder (ohne Berlin). Im Laufe der Jahre stiegen die Pensionslasten Bremens mit merklich hoher Geschwindigkeit an. In den Jahren 2000 bis 2003 lagen sie über dem Hamburger Niveau, sanken aber im Jahr 2004 wieder auf 95 % davon. Gegenüber den westdeutschen Ländern (ohne Berlin)[18] stiegen die Bremer Ausgaben von 111 % (1970) auf 172 % (2003), um 2004 auf 156 % zu sinken. Die Absenkung der Pensionslasten im Jahr 2004, die auch in den kommenden Jahren weitergeführt wird, geht auf das Bremische Sonderzahlungsgesetz zurück, aufgrund dessen seit 2004 nicht nur die Sonderzahlungen (Weihnachtsgeld) der aktiven Beamten, sondern auch der Pensionäre deutlich gekürzt wurden.[19]

**Tabelle 7: Versorgungslasten Bremens, Hamburgs und der westdeutschen Länder (ohne Berlin, einschl. Gemeinden) je EW, 1970 – 2004** (Quelle: ZDL)

| | Bremen | Hamburg | Länder West | Bremen in % Hamburgs | Bremen in % Länder West |
|---|---|---|---|---|---|
| **1970** | **60** | 101 | 54 | 59,4 | 111,1 |
| **1975** | **110** | 190 | 98 | 57,9 | 112,2 |
| **1980** | **159** | 248 | 130 | 64,1 | 122,3 |
| **1985** | **221** | 306 | 155 | 72,2 | 142,6 |
| **1989** | **264** | 338 | 177 | 78,1 | 149,2 |
| **1990** | **274** | 347 | 184 | 79,0 | 148,9 |
| **1991** | **294** | 362 | 194 | 81,2 | 151,5 |
| **1992** | **316** | 379 | 203 | 83,4 | 155,7 |
| **1993** | **331** | 387 | 211 | 85,5 | 156,9 |

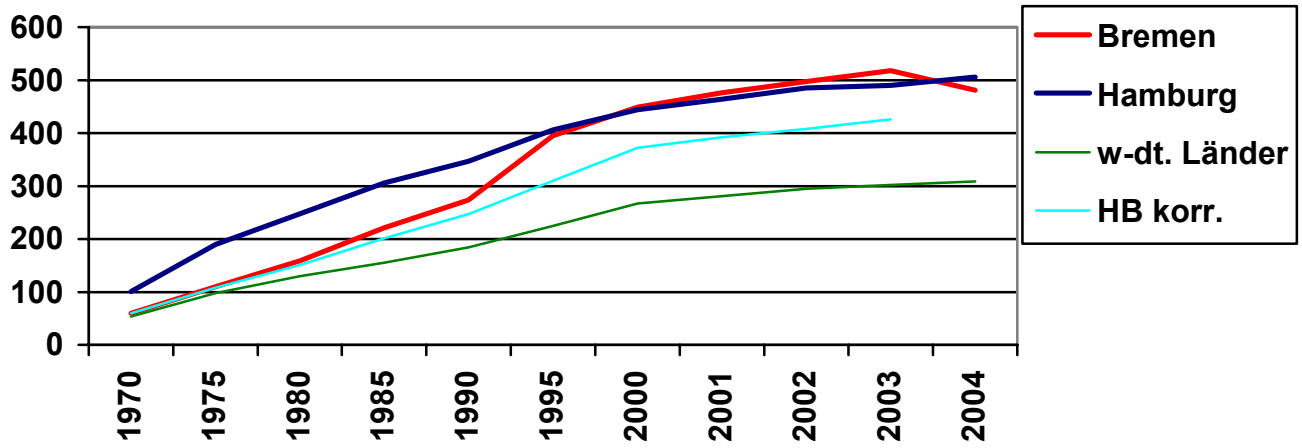
[18] Seit 1990 wird Berlin nicht mehr als westdeutsches, sondern als ostdeutsches Land erfasst. Wegen der seitdem höheren Einwohnerzahl und faktisch keiner Ost-Berliner Pensionslasten sind die Berliner Zahlen nicht mehr vergleichbar.

[19] § 3 SonderZahlGHB vom 11. Mai 2004, BremGBl. S. 207. Die Lastenminderung des Jahres 2004 ist eine Folge der Reduzierung der Sonderzuwendung auch für Pensionäre auf durchschnittlich 50 % (entspricht rd. 7,9 Mio. €) der bisherigen Leistungen, der Zuordnung von Versorgungslasten im Umfang von 27,4 Mio. € zu Sonderhaushalten und eines haushaltstechnischen Vorzieheffekts im Jahr 2003 bei der Zuführung von Mitteln nach § 14a BBesG zum Sondervermögen Versorgungsrücklage (rd. 3 Mio. €). Aufgrund dieser Maßnahmen waren die Ausgaben 2004 um 38,3 Mio. € geringer als in den Vorjahren. Die Daten für das Jahr 2004 sind daher nur begrenzt mit denen früherer Jahre vergleichbar. Ab dem Jahr 2005 wurden die Sonderzahlungen ab der Gehaltsgruppe A 7 um weitere 5 % abgesenkt (§ 3 SonderZahlGHB).

**Tabelle 7: Versorgungslasten Bremens, Hamburgs und der westdeutschen Länder (ohne Berlin, einschl. Gemeinden) je EW, 1970 – 2004** (Quelle: ZDL)

| | Bremen | Hamburg | Länder West | Bremen in % Hamburgs | Bremen in % Länder West |
|---|---|---|---|---|---|
| **1994** | **338** | 391 | 214 | 86,4 | 157,9 |
| **1995** | **359** | 406 | 225 | 88,4 | 159,6 |
| **1996** | **372** | 416 | 231 | 89,4 | 161,0 |
| **1997** | **390** | 429 | 237 | 90,9 | 164,6 |
| **1998** | **408** | 415 | 244 | 98,3 | 167,2 |
| **1999** | **430** | 432 | 255 | 99,5 | 168,6 |
| **2000** | **449** | 444 | 267 | 101,1 | 168,2 |
| **2001** | **476** | 464 | 281 | 102,6 | 169,4 |
| **2002** | **497** | 485 | 295 | 102,5 | 168,5 |
| **2003p** | **518** | 490 | 302 | 105,7 | 171,5 |
| **2004p** | **481** | 506 | 309 | 95,1 | 155,7 |

**Diagramm 6: Versorgungslasten Bremens, Hamburgs und der westdeutschen Länder 1970 - 2004**




Korrigiert man rechnerisch die Pensionslasten Bremens um die Bevölkerungsentwicklung seit 1970, simuliert damit eine Bevölkerungsentwicklung entsprechend dem Durchschnitt der westdeutschen Länder, dann ergäbe sich für 2003 eine Pro-Kopf-Belastung Bremens von 426 €. Sie läge zwar noch deutlich über dem Durchschnitt, aber die Differenz zu den anderen Ländern hätte sich um etwa ein Drittel verkürzt.

Perspektivisch ist damit zu rechnen, dass die Pensionslasten trotz erheblicher Leistungskürzungen ein eher an Gewicht gewinnendes Problem für Bremen darstellen. Bremen zählt heute nach Berlin und Hamburg die meisten Beamten je Einwohner (Beamtenintensität). Die Pensionärsintensität Bremens lag 2001 als einzigem Land über 1 % Pensionär je Einwohner, bis 2010 wird sie auf über 1,5 %, bis 2020 auf gut 1,6 % ansteigen. Zu allen drei Zeitpunkten weist Bremen damit die höchste Pensionsintensität aus. Dramatisch werden sich die Anteile der Steueranteile, die Bremen für Pensionäre zur Verfügung stellen muss, ansteigen. 2001 lag die Last bei gut 12 % der Steuereinnahmen. Lediglich Hamburg war höher belastet. Im Jahr 2010 wird Bremen 25 % und 2020 etwa 27 % seiner Steuereinnahmen für Pensionen verwenden müssen. Das sind derzeit die ungünstigsten Daten aller Länder (Besendorfer/Dang/ Raffelhüschen, 2005).

Der Bremer Finanzsenator weist gegenüber diesem „worst case scenario“ darauf hin, dass in der zitierten Untersuchung einige Sonderfaktoren unberücksichtigt blieben, die dieses Bild korrigieren: Zwar steigen die Pensionslasten bis 2018 – hier gerechnet in Vollzeitäquivalenten – um etwa 35 % gegenüber 2001 an, 2020 wird aber bereits der Zenit überschritten sein. Bis zum Jahr 2030 wird die Belastung auf ein Niveau, das um 4 % über dem des Jahres 2001 liegt, fallen. In Bremen hat der dramatische Anstieg der Pensionslasten deutlich früher begonnen als beim als beim Bund, den anderen Ländern und Gemeinden zusammen, erreicht infolge dessen die Spitzenbelastungen und das folgende Absinken der Belastungen etwa zehn Jahre früher (Senator für Finanzen, Personalcontrolling 2003, Band I).

Auch im Hinblick auf die effektive finanzielle Belastung des bremischen Haushalts durch Pensionszahlungen kommt der Bremer Finanzsenator zu einer anderen Einschätzung. Bei einem angenommenen jährlichen Steuerzuwachs von 1 % erwartet man in der Spitze einen Anstieg auf 17,8 % der Steuereinnahmen im Jahr 2018, im Jahr 2020 noch 17,6 % und 2030 noch 13,0 % (Senator für Finanzen, Personalcontrolling 2003, Band I). Unberücksichtigt blieben in dieser Projektion Entlastungseffekte durch die bundeseinheitlichen Sondervermögen Versorgungsrücklage, das ab 2017 auch in Bremen aufgezehrt wird, und durch die Kapitalerträge des vorgenannten Sondervermögens sowie die der bremeneigenen Anstalt für Versorgungsvorsorge, die ab 2006 sukzessive den Versorgungsanstieg ab 2005 kapitalgedeckt finanzieren. Entlastend wirken zudem die hier nicht berücksichtigten Niveauabsenkungen durch die Reduzierung der Sonderzahlungen für Pensionäre ab dem Jahr 2004 (Einsparung von 7,9 Mio. €, siehe Anm. 17), die 2005 zu weiteren Einsparungen von 1,1 Mio. € und ab 2006 um

weitere rd. 11 Mio. €, d.h. insgesamt rund 20 Mio. €, führen (Senator für Finanzen, Personalcontrolling 2003, Band I).

## 4.6. Arbeitslosigkeit und Sozialhilfe

Die dramatische Verschlechterung von Bremens Position im Länderfinanzausgleich seit 1970, andere historischen Lasten und die negative Bevölkerungsdynamik sind Umstände, die dazu beigetragen haben, dass Bremen trotz seiner Wirtschaftsstärke ein finanzschwaches Land ist. Eine Folge dieser Umstände, insbesondere der globalen krisenhaften Entwicklung der Industriebranchen, die in Bremen dominierten, ist die überdurchschnittlich hohe Arbeitslosigkeit im Lande und – in deren Folge – die sehr hohen Sozialhilfeaufwendungen.[20]

**Tabelle 8: Arbeitslosenquoten im Jahresdurchschnitt: Arbeitslose in % der abhängigen zivilen Erwerbspersonen (sozialversicherungspflichtig und geringfügig Beschäftigte, Beamte, Arbeitslose).**

| Jahr | Deutschland | Westdeutschland (alte Länder ohne Berlin-West) | Bremen |
|---|---|---|---|
| 1991 | 7,3 | 6,2 | 10,7 |
| 1992 | 8,5 | 6,4 | 10,7 |
| 1993 | 9,8 | 8,0 | 12,4 |
| 1994 | 10,6 | 9,0 | 13,7 |
| 1995 | 10,4 | 9,1 | 14,0 |
| 1996 | 11,5 | 9,9 | 15,6 |
| 1997 | 12,7 | 10,8 | 16,8 |
| 1998 | 12,3 | 10,3 | 16,6 |
| 1999 | 11,7 | 9,6 | 15,7 |
| 2000 | 10,7 | 8,4 | 14,3 |
| 2001 | 10,4 | 8,0 | 13,5 |
| 2002 | 10,8 | 8,5 | 13,7 |
| 2003 | 11,6 | 9,3 | 14,4 |
| 2004 | 10,5 | 8,5 | 13,3 |

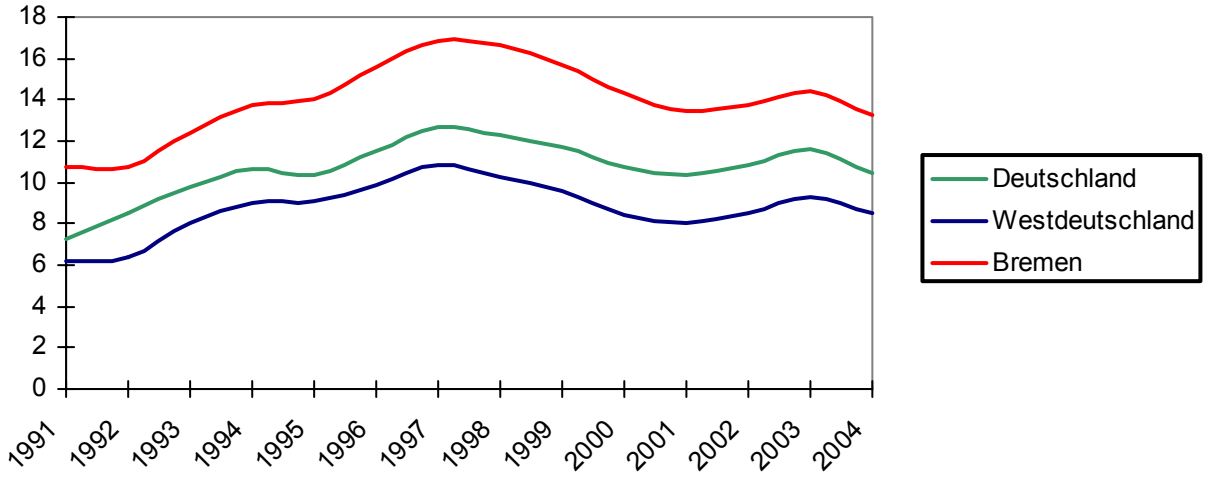
Quelle: BA für Arbeit.

Die Zahlen der Arbeitslosenstatistik zeigen, dass die Arbeitslosigkeit Bremen dauerhaft nicht nur über dem westdeutschen, sondern auch über dem gesamtdeutschen Durchschnitt lag. Seit

[20] Der Zusammenhang zwischen Arbeitslosigkeit und Sozialhilfe wurde bereits oft diskutiert und belegt. Er wird hier als gegeben angenommen. Siehe dazu insbesondere StaBA 2002, Pkt. 7.1 und StaBA 2003, S. 16ff., die die enge Koppelung von Arbeitslosigkeit, insbesondere Langzeitarbeitslosigkeit, und Sozialhilfe im engeren Sinn thematisieren.

2001 sind zwar merkliche Verbesserungen zu verzeichnen, jedoch konnte bisher nicht substantiell erreicht werden, dass sich die Entwicklung der Arbeitslosenzahlen vom gesamtdeutschen Durchschnitt abkoppelte. Würde man die Bevölkerungsentwicklung seit 1991 berücksichtigen – gegenüber dem westdeutschen Durchschnitt hat Bremen zwischen 1991 und 2003 9 % seiner Bevölkerung verloren –, änderte sich das Bild nicht erheblich.

**Diagramm 7: Arbeitslosigkeit im Bremen, Westdeutschland und Deutschland, 1991 - 2003; Arbeitslosigkeit in vH**




Quelle siehe oben.

Die Sozialhilfe hat sich zum „Sprengsatz“ für den deutschen Sozialstaat entwickelt, der überproportional betroffene Länder (und Gemeinden) in einer Weise belastet, dass andere (Pflicht)aufgaben vernachlässigt werden müssen. „Die Finanzierung der überproportional steigenden und regional stark streuenden Sozialhilfeaufwendungen“, heißt es in einem Beitrag aus dem Jahr 1993, „bringt die ohnehin angespannten öffentlichen Haushalte der Länder und Gemeinden seit Beginn der achtziger Jahre zunehmend in Bedrängnis“ (Korioth 1993). Diese Feststellung galt nicht nur für die 80er Jahre des 20. Jahrhunderts, sondern im Gegenteil, die Dramatik im allgemeinen und die regionalen Schieflagen im besonderen haben sich noch erheblich verschärft. Die Sozialhilfequote[21] hat sich im Jahr 2004 auf 3,5 % der bundesdeutschen Bevölkerung erhöht. Die Bruttoaufwendungen beliefen sich im Jahr 2004 auf 9,95 Mrd. €, 1,4 % mehr als im Vorjahr. Nach Erstattungen vor allem durch andere Sozialversicherungsträger blieben netto 8,8 Mrd. € (Presseerklärung vom 19.8.2005, www.destatis.de/presse/

deutsch/pm2005/p3390081.htm.). Insbesondere in Großstädten und in Räumen, die in besonderer Weise vom industriellen Strukturwandel durch das Absterben alter Industrien betroffen sind, konzentrieren sich die Sozialhilfelasten.

Das Land Bremen verzeichnete – wie in den Vorjahren – mit 9 % die höchste Sozialhilfequote unter allen Ländern. Allerdings verzeichnete Bremen gegen den Entwicklungstrend nach Schleswig-Holstein (-3,5 %) den zweithöchsten Rückgang von der Sozialhilfequote (-2,4 %).

Ursprünglich konzipiert als individuelle (temporäre) Hilfe in besonderen Notlagen, hat sich die Sozialhilfe im engeren Sinn, konkret die Hilfe zum laufenden Lebensunterhalt außerhalb von Einrichtungen, heute faktisch zur Lebensgrundlage für von ihr abhängige und tendenziell wachsende Bevölkerungsteile entwickelt. Gleichsam parallel dazu wurde aus einer im örtlichen Umfeld definierten und diesem angemessenen Hilfe eine faktisch nahezu vollständig bundesgesetzlich geregelte, öffentliche Leistung unabhängig von dem jeweiligen Umfeld. Aus dem Ausnahmefall Sozialhilfebezug wurde vielfach eine Regelleistung. Trotz dieses strukturellen Wandels verblieb die Trägerschaft einschließlich der Lastentragung unverändert bei den Kommunen – und damit bei den Ländern, denn Art. 104a Abs. 3 GG sieht eine Bundesbeteiligung nur an Geldleistungsgesetzen vor. Da die Sozialhilfe aber auch Sachleistungen (anstelle von Geldleistungen) gewähren kann, fällt sie nicht unter diese Verfassungsbestimmung. Faktisch aber werden Sozialhilfeleistungen von wenigen Ausnahmefällen abgesehen als Geldleistungen gewährt. Die Dynamik der Sozialhilfeaufwendungen oder plakativer: die Kostenexplosion in diesem Bereich, hat die hergebrachten Legitimationsgrundlagen des heute praktizierten Verfahrens in Frage gestellt. Das wird deutlich, wenn man die dramatisch unterschiedlichen Belastungen der Länder in diesem Bereich betrachtet.

Für einen Ländervergleich der objektiv vorgegebenen Sozialhilfelasten ist jedoch nicht die gesamte Sozialhilfe geeignet, sondern nur die Sozialhilfe „im engeren Sinn“. Die Leistungen, auf die bedürftige Bürger in diesem Bereich Anspruch erheben können, sind durch weitgehend bundesgesetzlich geregelte Sätze begründet, so dass den Landes- oder kommunalen Verwaltungen kaum eigene Entscheidungsspielräume bleiben. Anders sieht es bei der Versorgung von Bedürftigen in Einrichtungen aus. Hier sind die Kosten – zumindest teilweise – im Rahmen von Vertragsgestaltungen mit den Trägern von Einrichtungen beeinflussbar. Diese Lasten werden daher in der weiteren Untersuchung nicht berücksichtigt.

[21] Hier Sozialhilfe „im engeren Sinn“, Hilfe zum Lebensunterhalt außerhalb von Einrichtungen, HLU.

**Tabelle 9: Sozialhilfeempfänger/-innen im engeren Sinne[1)] zum Jahresende nach Bundesländern, Anzahl**

| Land | 1999 | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 |
|---|---|---|---|---|---|---|
| Baden-Württemberg | 226 917 | 208 647 | 209 488 | 222 670 | 228 190 | 232 000 |
| Bayern | 223 131 | 210 570 | 211 787 | 224 263 | 223 198 | 234 000 |
| Berlin | 272 744 | 265 818 | 261 733 | 251 747 | 260 535 | 271 000 |
| Brandenburg | 57 644 | 58 095 | 65 861 | 71 227 | 76 160 | 78 000 |
| ***Bremen*** | ***65 532*** | ***62 441*** | ***60 678*** | ***58 888*** | ***60 981*** | ***60 000*** |
| Hamburg. | 126 325 | 120 461 | 117 431 | 120 884 | 119 239 | 123 000 |
| Hessen | 242 408 | 233 321 | 229 344 | 239 189 | 237 217 | 239 000 |
| Mecklenburg-Vorp. | 51 476 | 51 220 | 56 863 | 61 972 | 65 646 | 70 000 |
| Niedersachsen | 316 730 | 309 275 | 306 767 | 312 782 | 311 923 | 316 000 |
| Nordrhein-Westfalen | 694 573 | 646 718 | 659 367 | 653 743 | 682 909 | 732 000 |
| Rheinland-Pfalz | 109 583 | 101 862 | 100 067 | 102 399 | 102 830 | 101 000 |
| Saarland | 48 148 | 46 023 | 45 748 | 44 865 | 43 422 | 45 000 |
| Sachsen | 103 676 | 110 089 | 118 415 | 126 310 | 133 256 | 140 000 |
| Sachsen-Anhalt | 82 047 | 85 848 | 87 987[2)] | 93 492 | 95 204 | 98 000 |
| Schleswig-Holstein | 122 585 | 119 007 | 117 086 | 119 818 | 115 009 | 114 000 |
| Thüringen | 48 960 | 47 724 | 50 240 | 52 963 | 55 484 | 60 000 |
| **Deutschland** | **2 792 479** | **2 677 119** | **2 698 862** | **2 757 212** | **2 811 203** | **2 910 000** |
| *Nachrichtlich:* | | | | | | |
| Westdeutschland (o.Berlin) | 2 175 932 | 2 058 325 | 2 057 763 | 2 099 501 | 2 124 918 | 2 195 000 |
| Ostdeutschland (o. Berlin) | 343 803 | 352 976 | 379 366 | 405 964 | 425 750 | 445 000 |

Quelle: StaBA Sozialhilfe im Ländervergleich, 2003 Tab. 1.1., 2004, Tabelle 7.1. und http://www.destatis.de/presse/deutsch/pm2005/p3390081.htm.

[1)] Empfänger/-innen von laufender Hilfe zum Lebensunterhalt außerhalb von Einrichtungen.

**Tabelle 10: Sozialhilfequoten[1)] am Jahresende nach Ländern in %**

| Land | 1997 | 1998 | 1999 | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Baden-Württemberg | 2,4 | 2,3 | 2,2 | 2,0 | 2,0 | 2,1 | 2,1 | 2,2 |
| Bayern | 2,0 | 2,0 | 1,8 | 1,7 | 1,7 | 1,8 | 1,8 | 1,9 |
| Berlin | 7,8 | 8,3 | 8,1 | 7,9 | 7,7 | 7,4 | 7,7 | 8,0 |
| Brandenburg | 2,1 | 2,2 | 2,2 | 2,2 | 2,5 | 2,8 | 3,0 | 3,0 |
| ***Bremen*** | ***10,6*** | ***10,2*** | ***9,9*** | ***9,5*** | ***9,2*** | ***8,9*** | ***9,2*** | ***9,0*** |
| Hamburg | 8,4 | 8,2 | 7,4 | 7,0 | 6,8 | 7,0 | 6,9 | 7,1 |
| Hessen | 4,3 | 4,2 | 4,0 | 3,8 | 3,8 | 3,9 | 3,9 | 3,9 |
| Mecklenburg-Vorpommern | 2,6 | 2,8 | 2,9 | 2,9 | 3,2 | 3,6 | 3,8 | 4,1 |
| Niedersachsen | 4,3 | 4,3 | 4,0 | 3,9 | 3,9 | 3,9 | 3,9 | 3,9 |
| Nordrhein-Westfalen | 3,9 | 3,8 | 3,9 | 3,6 | 3,7 | 3,6 | 3,8 | 4,0 |
| Rheinland-Pfalz | 3,1 | 2,8 | 2,7 | 2,5 | 2,5 | 2,5 | 2,5 | 2,5 |
| Saarland | 5,0 | 4,8 | 4,5 | 4,3 | 4,3 | 4,2 | 4,1 | 4,3 |
| Sachsen | 2,0 | 2,2 | 2,3 | 2,5 | 2,7 | 2,9 | 3,1 | 3,2 |
| Sachsen-Anhalt | 2,7 | 3,0 | 3,1 | 3,3 | 3,4 | 3,7 | 3,8 | 3,9 |
| Schleswig-Holstein | 4,5 | 4,5 | 4,4 | 4,3 | 4,2 | 4,3 | 4,1 | 4,0 |
| Thüringen | 2,0 | 2,0 | 2,0 | 2,0 | 2,1 | 2,2 | 2,3 | 2,5 |
| **Deutschland** | **3,5** | **3,5** | **3,4** | **3,3** | **3,3** | **3,3** | **3,4** | **3,5** |

**Tabelle 10: Sozialhilfequoten[1] am Jahresende nach Ländern in %**

| Land | 1997 | 1998 | 1999 | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| *Nachrichtlich:* | | | | | | | | |
| Westdeutschland (ohne Berlin) | 3,6 | 3,5 | 3,4 | 3,2 | 3,2 | 3,2 | 3,2 | 3,3 |
| Ostdeutschland (ohne Berlin) | 2,2 | 2,4 | 2,5 | 2,5 | 2,8 | 3,0 | 3,1 | 3,3 |

[1] Empfänger/-innen von laufender Hilfe zum Lebensunterhalt außerhalb von Einrichtungen.
Quelle: siehe Tab. 9

Die Bremer Sozialhilfequote liegt, wie Tabelle 10 zeigt, mit ca. 9 bis 10 % kontinuierlich deutlich sowohl über dem gesamt- als auch westdeutschen Durchschnitt; sie ist die höchste in Deutschland überhaupt. Gleichwohl ist nicht zu verkennen, dass Bremen in den letzten Jahren seine Sozialhilfequote deutlich reduziert hat. Allerdings reichten die Anstrengungen bisher nicht aus, dass Bremen in merklicher Weise an den Anschluss an die anderen westdeutschen Länder oder zumindest die anderen Stadtstaaten fand.

**Diagramm 8: Sozialhilfequoten 1997 - 2004**

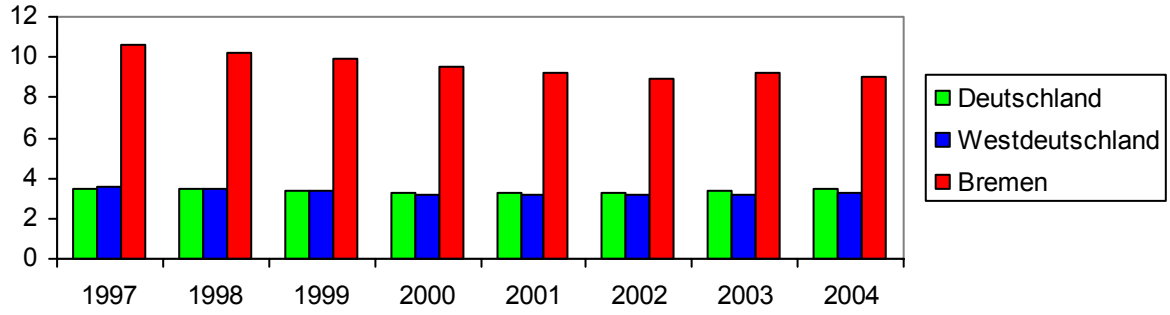
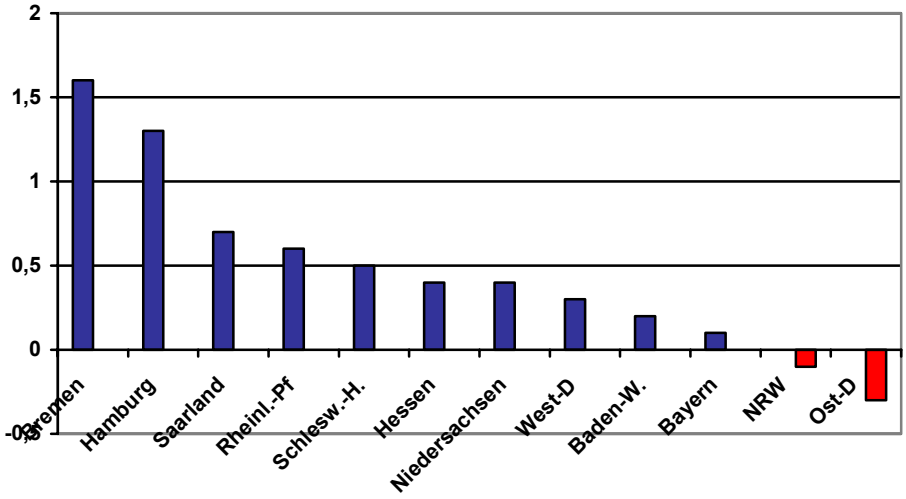


**Diagramm 9: Rückgang der Sozialhilfequote in vH-Punkten, 1997 - 2004**




Finanzpolitisch wichtiger als die Quote, wenn auch wegen der Regelsätze eng mit ihr verbunden, sind die Ausgaben der Länder für Sozialhilfe im engeren Sinn in absoluten Zahlen und im Vergleich auf der Basis der Einwohner.

**Tabelle 11: Ausgaben und Einnahmen der Sozialhilfe 2003: Hilfe zum Lebensunterhalt, laufende Leistungen außerhalb von Einrichtungen insgesamt und je Einwohner**

| | Reine Ausgaben | |
|---|---|---|
| **Land** | **Hilfe zum Lebensunterhalt insgesamt** | **je Einwohner** |
| | **Mio. EUR** | **EUR** |
| **Deutschland** | **8.2255,3** | **100,0** |
| Baden-Württemberg | 680,0 | 63,7 |
| Bayern | 645,6 | 52,1 |
| Berlin | 825,8 | 243,5 |
| Brandenburg | 180,6 | 70,1 |
| ***Bremen*** | ***184,5*** | ***278,4*** |
| Hamburg | 340,5 | 196,6 |
| Hessen | 748,3 | 122,9 |
| Mecklenburg-Vorpommern | 160,7 | 92,5 |
| Niedersachsen | 879,6 | 110,1 |
| Nordrhein-Westfalen | 2.178,8 | 120,6 |
| Rheinland-Pfalz | 273,4 | 67,4 |
| Saarland | 126,4 | 118,9 |
| Sachsen | 297,0 | 68,5 |
| Sachsen-Anhalt | 220,3 | 86,9 |
| Schleswig-Holstein | 385,0 | 136,6 |
| Thüringen | 128,9 | 54,1 |
| Flächenländer West | 5.917,1 | 93,7 |
| Flächenländer Ost | 987,4 | 66,5 |

Quelle: StaBA 2005: Sozialleistungen, Fachserie 13/Reihe 2.1., Tabelle B 2; eigene Berechnung

Bei der Sozialhilfe (HLU außerhalb von Einrichtungen) lassen sich drei Ländergruppen unterscheiden: die Stadtstaaten, die ost- und die westdeutschen Flächenländer. Bei einem Bundesdurchschnitt im Jahr 2003 (für 2004 lagen entsprechende Zahlen bei Manuskriptabschluss noch nicht vor) von 100 € pro Einwohner weichen die Stadtstaaten (197 € – 278 €) und die ostdeutschen Länder (67 €), wenn auch in verschiedenen Richtungen, dramatisch davon ab. Die westdeutschen Flächenländer, die aufgrund ihrer Bevölkerungsstärke den Bundesdurchschnitt in hohen Maß beeinflussen, liegen mit knapp (94 €) immerhin noch um 6 % unter dem gesamtstaatlichen Durchschnitt, der von den drei Stadtstaaten trotz ihrer insgesamt geringen Einwohnerzahl in die Höhe getrieben wird. Die niedrige Sozialhilfelast der ostdeutschen Länder ist eine Folge noch wirksamer Übergangsmaßnahmen wie beispielsweise Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen (ABM) und der meist nicht unterbrochenen Erwerbsbiographien der älteren Menschen in Ostdeutschland.

Bremen, das im Jahr 2003 mit 9,2 % (2004: 9,0 %) der Bevölkerung die höchste HLU-Empfängerquote aller Länder aufzuweisen hatte, hatte – wie Tabelle 9 zeigt – im Jahr 2003 mit 278 € die höchste Last pro Einwohner zu tragen. Gegenüber dem Durchschnitt der westdeutschen Flächenländer ergibt sich eine Mehrbelastung von 184 €. Gegenüber dem am geringsten belasteten westdeutschen Land, Bayern (53 €), macht die Differenz 226 € aus. Anders gesagt, Bremen hat die dreifache HLU-Last des Durchschnitts der westdeutschen Flächenländer und die fünffache Bayerns zu tragen.

Haushaltsmäßig wurde Bremen dadurch gegenüber dem Durchschnitt der westdeutschen Länder um 122 Mio. € und gegenüber Bayern um 150 Mio. € höher belastet[22].

### 4.6.1. Exkurs: Hartz IV

Ab Januar 2005 vermindern sich die Sozialhilfebelastungen der Länder und Gemeinden durch die sogen. *Hartz IV*-Reform (Viertes Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt i.d.F. G v. 23.7.2004, BGBl. I, S. 1842.). Der Bund entlastet ab diesem Datum die Länder bzw. ihre Kommunen durch das vom Bund zu zahlende Arbeitslosengeld II und den Wegfall der Sozialhilfe für Erwerbsfähige. Die Kommunen übernehmen dafür weitgehend (70,9 %) die Unterkunftskosten für diesen Personenkreis.

[22] Mehrbelastung je Einwohner multipliziert mit der Einwohnerzahl Bremens.

Nach Berechnungen des Bundesministeriums für Wirtschaft und Arbeit und des Bundesfinanzministeriums (Stand 31.8.2004), die allerdings mittlerweile überholt sind, sollten die Länder und Gemeinden 2005 voraussichtlich um ca. 2,5 Mrd. € entlastet werden. Das hätte etwa einem Viertel der Aufwendungen für die Sozialhilfe im engeren Sinn entsprochen. Im Bundesdurchschnitt wären Länder und Gemeinden im Durchschnitt um rund 30 € je Einwohner entlastet worden, für Bremen wurden wegen der bestehenden hohen Belastung Entlastungseffekte in Höhe von 120 Mio. € erwartet.

Allerdings zeigte sich im Laufe des Jahres 2005 relativ schnell, dass die Annahmen des Bundes nicht eintreffen würden. Die bremische Senatsverwaltung ging in einer ersten Einschätzung davon aus, dass sich der auf die *Stadt Bremen* entfallende Entlastungsanteil von ca. 98 Mio. € auf ca. 48 Mio. € reduzieren würde; nach neuesten Schätzungen wird der zu erwartende Einspareffekt zwar etwas größer ausfallen, jedoch wird er die ursprünglich erwarteten 98 Mio. € deutlich nicht erreichen.

Für eine umfassende Beurteilung der sogen. Hartz-IV-Reformen ist es – wie die Deutsche Bundesbank anmerkt (Monatsbericht November 2005, S. 44) – derzeit noch zu früh. Deshalb wird auf sie nicht weiter eingegangen.

### 4.7. Geldleistungsgesetze, allgemein

Die gemeinsame Finanzierung von Geldleistungen, die durch Bundesgesetze gewährt werden (Art. 104a Abs. 3), durch Bund und Länder wurde im Rahmen der Finanzverfassungsreform von 1969 in das Grundgesetz eingeführt und damit verfassungsrechtlich legitimiert (Renzsch 1991, 209ff). Der Sache nach handelte es sich in erster Linie um sozialpolitische Leistungen (z.B. Wohngeld, BAföG), die zum Teil vor 1970 von den Ländern (Ausbildungsförderung nach dem Honnefer Modell), zum Teil vom Bund aufgrund „ungeschriebener“ Finanzierungszuständigkeiten (Wohngeldgesetz vom 1.4.1965, BGBl. I S. 177) wahrgenommen wurden und zum Teil um später neu eingeführte sozialpolitische Leistungen. Mit der Einführung des Art. 104a Abs. 3 GG wurden weniger neue Finanzierungstatbestände geschaffen, vielmehr wurden bestehende im Rahmen einer „Flurbereinigung“ (Kommission für die Finanzreform 1966, S. 25ff.) neu zugeordnet und auf eine verfassungsrechtliche Grundlage gestellt.

In dem ursprünglichen Konzept der „Troeger-Kommission“, die mit ihrem „Gutachten über die Finanzreform in der Bundesrepublik Deutschland“ (Kommission für die Finanzreform 1966) die inhaltlichen Grundlagen für die Finanzverfassungsreform von 1969 schuf, war keine Bestimmung über Geldleistungsgesetze vorgesehen. Vielmehr sah der vorgeschlagene Art. 104a GG den allgemeinen Lastenverteilungsgrundsatz und die Bestimmungen über die Bundesauftragsverwaltung, die als Art. 104a Abs. 1 und 2 in das Grundgesetz übernommen wurden, sowie eine Klausel über die Kostenaufteilung bei Gemeinschaftsaufgaben (Abs. 3) vor, die in der vorgeschlagenen Form keinen Eingang ins Grundgesetz fand. Die Troeger-Kommission empfahl, Geldleistungsgesetze im Rahmen einer ausgeweiteten Bundesauftragsverwaltung von den Ländern ausführen zu lassen (Rd.-Nr. 124). Während des Gesetzgebungsprozesses wurden dann die heute bekannten Art. 3 und 4 entwickelt (Häde 1996, S. 63f.).

Dem Vorschlag der Troeger-Kommission lag die Erkenntnis zu Grunde, dass Geldleistungsgesetze einem „Verwaltungsermessen der Länder keinen wesentlichen Raum lassen“ (Rd.-Nr. 124). Damit seien die Merkmale einer „landeseigenen Aufgabe durch die Gesetzgebung weitgehend ausgeschaltet“ (Rd.-Nr. 125; Kesper 1997, S. 81f.). Eine Lastentragung durch die Länder würde der Sachlage nicht gerecht. Auch die Enquete-Kommission Verfassungsreform des Deutschen Bundestages von 1976 (Enquete-Kommission 1977) befasste sich mit diesem Thema. Für die Geldleistungsgesetze schlug die Kommission eine stärkere finanzielle Mitverantwortung vor, nach der der Bund regelmäßig 80 % der Ausgaben zu tragen habe. Eine Begründung für diesen Vorschlag findet sich allerdings nicht.

Diesen Vorschlägen ist der Bundesgesetzgeber nicht gefolgt. Das hat zur Folge, dass die Länder faktisch zur Mitfinanzierung der Sozialpolitik des Bundes herangezogen werden; von einer „eigenen Angelegenheit“ der Länder kann angesichts der bundesgesetzlichen Vorgaben der Sache nach nicht die Rede sein.

Die Kritik an der Norm des Art. 104a Abs. 3 GG entzündete sich ursprünglich an zwei Aspekten: dem mangelhaften Schutz der Länder vor Belastungen durch Geldleistungsgesetze und der Aushöhlung der Gesetzgebungszuständigkeiten, insbesondere des Budgetrechts der Landtage.

Die ursprünglich durch den Art. 104a Abs. 3 GG intendierte Schutzfunktion zugunsten der Länder lief weitgehend leer. Zwar bedarf ein Geldleistungsgesetz, das bestimmt, dass die

Länder ein Viertel oder mehr der Ausgaben tragen, der Zustimmung des Bundesrates, jedoch zeigt die historische Erfahrung, dass der Bundesrat nur ein begrenzt erfolgreicher Sachwalter der finanziellen Landesinteressen ist, wenn es um Leistungen zugunsten der Bürger geht. Offenbar dominiert in solchen Fragen der politische Wettbewerb der Bundesparteien derart, dass eine effektive Vertretung fiskalischer landespolitischer Interessen zurücktritt. Zudem hat der Bund immer die Möglichkeit, durch eine Landesbeteilung von weniger als 25 % das Zustimmungserfordernis des Bundesrates zu umgehen. Eingeschränkt werden die Rechte der Länder auch durch den Umstand, dass ein Geldleistungsgesetz im Auftrag des Bundes ausgeführt wird, wenn der Bund die Hälfte der Ausgaben oder mehr trägt. Diese Bestimmung steht in einem Spannungsverhältnis zu Art. 104a Abs. 2 GG, nach dem der Bund im Fall der Auftragsverwaltung die Ausgaben (insgesamt) trägt (Kesper 1998, S. 210ff.). Der Sache nach handelt es sich bei den Geldleistungsgesetzen (sofern der Bund die Hälfte oder mehr finanziert) um eine Bundesauftragsverwaltung unter finanzieller Beteiligung der Länder.

Ein anderer negativer Aspekt für die Länder, der nicht im Zentrum dieser Untersuchung steht, aber nicht unerwähnt bleiben soll, sind die Konsequenzen für die Landesparlamente. Die Geldleistungsgesetze implizieren für sie eine (weitere) Einschränkung landesautonomer Gestaltungsmöglichkeiten und dabei insbesondere die Beeinträchtigung des Haushaltsbewilligungsrechtes. Durch bundespolitische Vorgaben werden landespolitische Prioritäten verändert (Borell 1981, Eicher 1988; Kommission "Erhalt und Fortentwicklung der bundesstaatlichen Ordnung innerhalb der Bundesrepublik – auch in einem vereinten Europa", 1990, Zeitschrift für Gesetzgebung, 15. Jahrgang, Sonderheft 2000 und viele andere). Der Sachverständigenrat sieht zudem in der Finanzverflechtung eine wesentliche Ursache für die gestiegene Steuer- und Abgabenlast sowie die zu hohe Staatsverschuldung (Sachverständigenrat, JG 1997/98, Rd.-Nr. 339ff.).

Die Geldleistungsgesetze haben zudem einen negativen Finanzausgleichseffekt, der in der wissenschaftlichen und politischen Diskussion weitgehend ignoriert wird. In der administrativen Terminologie firmieren die Geldflüsse für die Gesetze nach Art. 104a Abs. 3 GG zwischen den Ebenen als „Zahlungen des Bundes an die Länder". Damit wird die Illusion geschaffen, es handele sich hier um Landesaufgaben und der Bund unterstütze die Länder bei der Wahrnehmung ihrer Aufgaben. Der Sache nach aber handelt es sich jedoch um Distributionsaufgaben, die einen sozialen Ausgleich unabhängig vom Wohnort des Bürgers durch den Bundesstaat schaffen. Systematisch und aus ihrer funktionalen Logik heraus – sozialer Aus-

gleich – sind dies aus finanzwissenschaftlicher Sicht zentralstaatliche Aufgaben (Musgrave 1959, S. 179ff.). Durch die gänzliche oder teilweise Belastung der Gliedstaaten durch Umverteilungsaufgaben werden die interregionalen Unterschiede zwischen den Gebietskörperschaften im Bundesstaat nicht reduziert, sondern verstärkt. Insgesamt verfehlt die gegenwärtige Konstruktion des Art. 104a Abs. 3 GG aufgrund des negativen Finanzausgleicheffekts – finanzschwache Länder werden höher belastet als finanzstarke – zumindest teilweise ihren Zweck.

### 4.7.1. Die Geldleistungen im Einzelnen

Der Bundesanteil an den Geldleistungsgesetzen nach Art. 104a Abs. 3 GG belief sich im Jahr 2004 auf 4.253,7 Mio. € (ZDL 21, 11. Mai 2005: Zahlungen des Bundes an die Länder, Tabelle 7) oder – bei 82,5 Mio. Einwohnern (StaBA VI B -173-) – auf 51,56 € pro Einwohner der Bundesrepublik. Die Zahlungen des Bundes lagen mit 30,00 € an Bayern am niedrigsten, unter den Flächenländer an Mecklenburg-Vorpommern mit 75,53 € am höchsten. Die Stadtstaaten erhielten deutlich mehr, Bremen mit 106,52 € am meisten. Berlin und Hamburg folgten mit deutlichem Abstand: 96,82 € und 90,70 (siehe dazu Tabelle 12).

**Tabelle 12: Zahlungen des Bundes an die Länder nach Art. 104a Abs. 3 GG 2003**
(berechnet nach StaBA –VI B-173- und ZDL, 11.5.2005**):**

| **Einwohner** | **31.12.2003** | **Zahlungen in Mio. € 2004** | **Zahlungen pro Einwohner in €** |
|---|---|---|---|
| **Deutschland** | **82, 5** | **4.253,7** | **56,51** |
| Baden-Württemberg | 10,7 | 337,7 | 32,56 |
| Bayern | 12,4 | 372.1 | 30,00 |
| Berlin | 3,4 | 329,2 | 96,82 |
| Brandenburg | 2,6 | 141,9 | 54,58 |
| ***Bremen*** | ***0,66*** | ***70,3*** | ***106,52*** |
| Hamburg | 1,7 | 154,2 | 90,70 |
| Hessen | 6,1 | 292,4 | 47,93 |
| Mecklenburg-Vorpommern | 1,7 | 128,4 | 75,53 |
| Niedersachsen | 8,0 | 440,4 | 55,05 |
| Nordrhein-Westfalen | 18,1 | 1031,1 | 56,97 |
| Rheinland-Pfalz | 4,1 | 150,8 | 36,78 |

**Tabelle 12: Zahlungen des Bundes an die Länder nach Art. 104a Abs. 3 GG 2003** (berechnet nach StaBA –VI B-173- und ZDL, 11.5.2005**):**

| **Einwohner** | **31.12.2003** | **Zahlungen in Mio. € 2004** | **Zahlungen pro Einwohner in €** |
|---|---|---|---|
| Saarland | 1,1 | 48,2 | 43,82 |
| Sachsen | 4,3 | 291,2 | 67,72 |
| Sachsen-Anhalt | 2,5 | 153,7 | 61,48 |
| Schleswig-Holstein | 2,8 | 170,3 | 60,82 |
| Thüringen | 2,4 | 131,2 | 54,67 |

Diese Zahlen zeigen, dass die Leistungen des Bundes in die Problemregionen der Bundesrepublik höher sind als in prosperierende. Sie erwecken damit den Eindruck von besonderen Leistungen des Bundes für die finanzschwachen Länder. Tatsächlich aber spiegeln sie auch die hohe Belastung dieser Länder wider. Den Zahlungen des Bundes stehen jeweils komplementäre Leistungen der Länder gegenüber. Aus der bundesgesetzlich vorgegebenen Koppelung von Bundes- und Landesleistungen folgt, dass je höher die Zahlungen des Bundes sind, desto höher sind auch die Belastungen der Länder. Da es sich bei den Geldleistungen um sozialpolitisch motivierte Unterstützungen bedürftiger Menschen handelt, sind die Leistungen in wirtschaftsschwachen Regionen naturgemäß deutlich höher als in anderen. Daraus folgt, dass finanzschwache Länder (und Stadtstaaten) durch diese Leistungen merklich höher belastet werden als finanzstarke. Die Geldleistungen konterkarieren damit ihren Zweck zumindest teilweise: auf einer individuellen Basis wird Bedürftigen geholfen, jedoch werden die wirtschaftsschwachen Länder, in denen sie überwiegend leben, zusätzlich finanziell geschwächt.

Für eine genauere Betrachtung ist eine Differenzierung der verschiedenen Leistungen nach quantitativen Gesichtspunkten angezeigt. Im Jahr 2004 entfielen von den 4,25 Mrd. € auf einzelne Bereiche:

**Tabelle 13: Zahlungen des Bundes an die Länder nach Art. 104 a Abs. 3 GG, einzelne Bereiche, 2003 in Mio. €** (Quelle: ZDL 11.5.2004)

| | |
|---|---|
| 1. Sozio-struktureller Einkommensausgleich | 0,0 |
| 2. Wohngeld | 3009,1 |
| 3. Einmaliger Heizkostenzuschuss | 0,6 |
| 4. Hepatitis-C-Opfer der ehem. DDR | 1,9 |
| 5. Entschädigungen für Opfer von Gewalttaten | 30,2 |
| 6. Unterhaltsvorschussgesetz | 264,2 |
| 7. Ausbildungsförderung insgesamt | 930,6 |
| darunter: BAföG für Schüler | (453,5) |
| darunter: BAföG für Studierende | (477,1) |
| 8. Bereinigung von SED-Unrecht 1. SED-UnBerG | 15,4 |
| 9. Bereinigung von SED-Unrecht 2. SED-UnBerG | 1,8 |
| **Art. 104 a (3) GG insgesamt** | **4253,8** |

Die Übersicht der Tabelle 13 zeigt, dass von den 4,25 Mrd. € des Jahres 2004 über 3,9 Mrd. €, mehr als 90 %, auf das Wohngeld (3,0 Mrd. €) und die Ausbildungsförderung (0,9 Mrd. €) entfielen. In früheren Jahren waren die Relationen im wesentlichen identisch. Die anderen Leistungen können für den weiteren Gang der Untersuchung vernachlässigt werden.

Die nähere Betrachtung muss für die beiden zu untersuchenden Geldleistungen getrennt erfolgen, da der Landesanteil unterschiedlich ist. Beim Wohngeld beträgt er die Hälfte, bei der Ausbildungsförderung 35 %.

### 4.7.2. Wohngeld

Das Wohngeld ist mit deutlichem Abstand die „teuerste“ gemeinsam von Bund und Ländern finanzierte Geldleistung nach Art. 104a Abs. 3 GG. Im Jahr 2004 betrug es mit 3,0 Mrd. € von 4,25 Mrd. € Bundeszahlungen mehr als zwei Drittel des Gesamtvolumens aller mischfinanzierten Geldleistungen.

Das Wohngeld teilen sich Bund und Länder im Grundsatz je zur Hälfte (§ 34 Abs. 1 Wohngeldgesetz v. 14.12.1970, BGBl. I, S. 1637, neu gefasst durch Bek. V. 7.7.2005, BGbl.I, S. 2020, zuletzt geändert durch Gesetz. 22.9.2005, BGBl. I, S. 2809 [Nr.60]), d.h. einer Bundesleistung in ein Land steht grundsätzlich noch einmal dieselbe Belastung des Landes gegenüber. Diese hälftige Teilung wird seit dem Jahr 2003 dadurch etwas verändert, dass der Bund den Ländern von ihrem Anteil zusätzlich 409 Mio. abnimmt. [23] Die gesamten Kosten für das Wohngeld beliefen sich damit auf 5,6 Mrd. €.

Die höchsten Lasten haben – unter Außerachtlassung des zusätzlichen Bundesanteils von 409 Mio. € – die Stadtstaaten mit einem Landesanteil zwischen 75,47 € (Bremen) und 64,97 € (Hamburg) je Einwohner zu verzeichnen. Das höchstbelastete Flächenland war Mecklenburg-Vorpommern mit 46,23 € Kosten für das Land je Einwohner. Bayern schnitt mit 17,04 € je Einwohner am günstigsten ab. Die Differenz zwischen den ostdeutschen Ländern und den westdeutschen Flächenländer beträgt 9,58 € zu Lasten Ostdeutschlands.

[23] Nach § 34 Abs. 2 WoGG übernimmt der Bund von der den Ländern verbleibenden Hälfte „ab dem 1. März 2003 jährlich einen Festbetrag in Höhe von 409 Mio. €, der auf die Länder entsprechend ihren Aufwendungen für das Wohngeld nach dem Fünften Teil [des WoGG, w.r.] aufgeteilt wird.“ Da dieser Aspekt für die Argumentation dieses Gutachten von untergeordneter Bedeutung ist, zudem sich die finanziellen Auswirkungen für die

**Tabelle 14: Wohngeld (nur Zahlungen der Länder, ohne zusätzlichen Bundesanteil von 409 Mio. €) 2004 in Mio. € und € je Einwohner** (Quelle ZDL**):**

| **Land** | **Wohngeld in Mio. €** | **Wohngeld in € je Einwohner** |
|---|---|---|
| Baden-Württemberg | 226,1 | 21,13 |
| Bayern | 236,2 | 19,05 |
| Berlin | 248,6 | 73,13 |
| Brandenburg | 90,0 | 34,61 |
| ***Bremen*** | ***51,7*** | ***78,30*** |
| Hamburg | 123,8 | 72,80 |
| Hessen | 225,0 | 36,88 |
| Mecklenburg-Vorpommern | 84,8 | 49,87 |
| Niedersachsen | 318,3 | 39,79 |
| Nordrhein-Westfalen | 776,4 | 42,90 |
| Rheinland-Pfalz | 102,8 | 25,07 |
| Saarland | 37,9 | 34,45 |
| Sachsen | 181,0 | 42,09 |
| Sachsen-Anhalt | 98,4 | 39,36 |
| Schleswig-Holstein | 132,8 | 47,41 |
| Thüringen | 75,3 | 31,39 |
| Flächenländer West | 1922,7 | 30,44 |
| **Deutschland** | **3.009,0** | **36,47** |

Die langfristige Betrachtung zeigt zudem, dass das Jahr 2004 kein Sonderfall war. Es gibt zwar Dynamiken in den Belastungsrelationen, aber insgesamt sind sie relativ stabil:

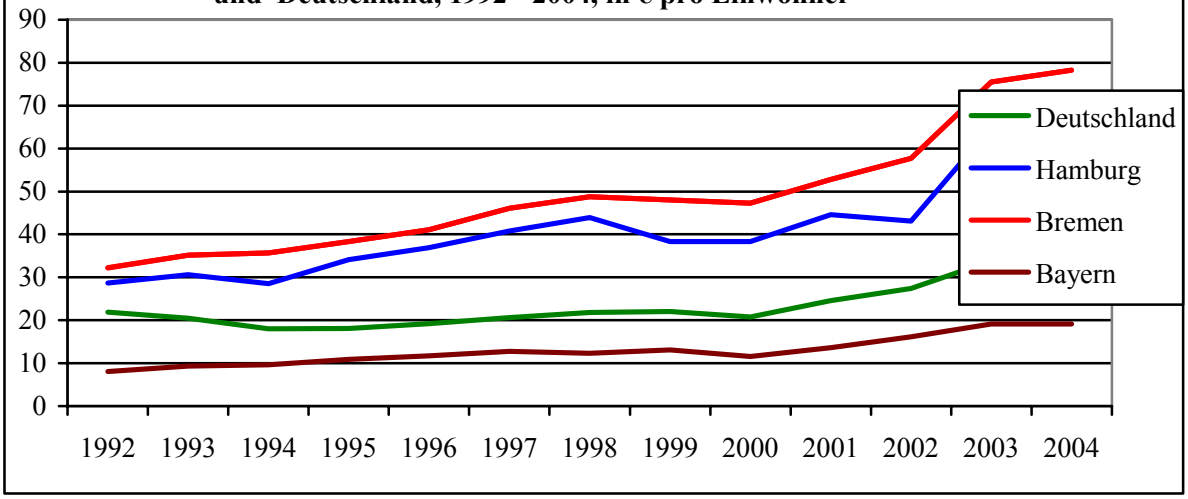
**Tabelle 15: Wohngeld: Kosten der Länder in € je Einwohner, Ist-Ergebnisse 1992 bis 2003**(Quelle: ZDL**)**

| | **1992** | **1993** | **1994** | **1995** | **1996** | **1997** | **1998** | **1999** | **2000** | **2001** | **2002** | **2003** |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Baden-Württemberg | 8,7 | 9,3 | 9,6 | 10,9 | 11,7 | 12,8 | 12,3 | 13,1 | 11,6 | 13,6 | 16,1 | 19,1 |
| Bayern | 8,1 | 7,9 | 8,3 | 9,2 | 9,8 | 10,6 | 10,8 | 10,3 | 9,8 | 12,1 | 13,8 | 17,0 |
| Berlin | 38,5 | 35,3 | 29,6 | 29,2 | 30,5 | 33,6 | 37,7 | 38,1 | 38,3 | 42,9 | 50,8 | 65,6 |
| Brandenburg | 50,9 | 45,1 | 26,9 | 20,1 | 19,8 | 21,4 | 23,7 | 24,6 | 24,0 | 28,1 | 29,2 | 34,5 |
| ***Bremen*** | ***32,3*** | ***35,2*** | ***35,7*** | ***38,3*** | ***41,1*** | ***46,1*** | ***48,8*** | ***48,0*** | ***47,3*** | ***52,8*** | ***57,7*** | ***75,5*** |
| Hamburg | 28,7 | 30,6 | 28,5 | 34,1 | 36,9 | 40,8 | 43,9 | 38,3 | 38,3 | 44,6 | 43,1 | 65,0 |
| Hessen | 11,6 | 12,5 | 13,8 | 16,3 | 17,9 | 20,2 | 21,8 | 21,6 | 20,3 | 20,7 | 26,5 | 33,7 |
| Mecklenburg-Vorpommern | 47,2 | 41,2 | 28,2 | 22,7 | 23,5 | 24,9 | 29,6 | 31,6 | 32,1 | 35,2 | 38,9 | 46,1 |
| Niedersachsen | 18,6 | 18,2 | 18,8 | 20,7 | 22,5 | 24,2 | 23,3 | 23,0 | 21,8 | 27,5 | 30,0 | 38,1 |
| Nordrhein-Westfalen | 18,8 | 19,5 | 19,5 | 21,5 | 23,0 | 23,8 | 25,5 | 25,7 | 22,7 | 29,1 | 32,2 | 39,2 |
| Rheinland-Pfalz | 12,1 | 12,3 | 13,3 | 14,9 | 15,8 | 16,8 | 16,7 | 15,9 | 14,6 | 17,2 | 19,0 | 24,2 |
| Saarland | 17,1 | 18,0 | 17,9 | 20,2 | 21,7 | 23,1 | 23,5 | 22,5 | 21,6 | 25,0 | 27,6 | 34,5 |
| Sachsen | 46,5 | 36,8 | 25,6 | 19,1 | 19,7 | 20,9 | 25,5 | 27,7 | 29,2 | 32,1 | 34,6 | 40,5 |
| Sachsen-Anhalt | 50,9 | 42,2 | 28,1 | 20,3 | 21,2 | 23,1 | 23,4 | 26,8 | 29,1 | 31,1 | 33,8 | 38,5 |
| Schleswig-Holstein | 21,9 | 24,1 | 22,0 | 22,8 | 25,1 | 27,0 | 28,0 | 28,2 | 26,0 | 31,9 | 35,4 | 44,5 |
| Thüringen | 49,6 | 40,8 | 26,1 | 19,2 | 19,2 | 19,5 | 22,5 | 23,6 | 23,1 | 25,6 | 26,3 | 30,2 |
| **Deutschland** | **21,9** | **20,5** | **18,0** | **18,1** | **19,2** | **20,6** | **21,8** | **22,0** | **20,8** | **24,6** | **27,4** | **33,8** |

einzelnen Länder nur mit unverhältnismäßigem Aufwand erschließen lassen, wird dieser zusätzliche Finanzierungsanteil des Bundes vernachlässigt.

Betrachtet man die Entwicklung der Aufwendungen für Wohngeld über einen Zeitraum von 1992 bis 2004, so fällt als erstes der deutliche Anstieg der Ausgaben pro Kopf von mehr als 60 % auf. Nachdem zwischen 1992 und 2000 die Entwicklung relativ moderat verlief – die Pro-Kopf-Leistungen lagen im Bundesdurchschnitt 2000 unter denen von 1992 – stiegen die Kosten ab 2001 deutlich. Hintergrund war die Anpassung der Rechtsvorschriften in den alten und neuen Ländern zum 1.1.2001 und die zum 1.1.2002 in Kraft getretene Novellierung des Gesetzes (WoGG v. 14.12.1970, BGBl. I 1637, Bek. v. 23.1. 2002, BGBl. I 474), durch die die Leistungen erhöht wurden. Der Anstieg 2003/2004 verlief wieder in dem üblichen Rahmen. Es fällt jedoch auf, dass die Stadtstaaten deutlich höher belastet werden als die Flächenländer, am stärksten davon Bremen.

**Diagramm 10: Wohngeld (Landesanteil) von Bremen, Hamburg, Bayern und Deutschland, 1992 - 2004, in € pro Einwohner**




Bremens Belastung mit Wohngeld liegt traditionell höher als die Hamburgs (und Berlins). Dramatisch sind jedoch die Relationen zum Bundesdurchschnitt, den Bremen um mehr als das zweifache übersteigt, und zu Bayern, das nur ein Viertel der Belastung Bremens zu tragen hat. Haushaltsmäßig impliziert diese höhere Belastung je Einwohner Mehrausgaben in Höhe von rund 27 Mio. € gegenüber der durchschnittlichen Belastung der Länder.

### 4.7.3. Ausbildungsförderung

Die Kosten des Bundesausbildungsförderungsgesetzes teilen sich Bund und Länder im Verhältnis von 65:35. Sie bildeten 2003 mit einem Bundesanteil von 930,6 Mio. € den zweitgrößten Block der Geldleistungsgesetze, der Länderanteil lag dementsprechend bei 501,1 Mio. €. Der Durchschnitt je Einwohner (Landesanteil) lag bei 6,07 €. Bremen erbrachte im Jahr 2004 nach Sachsen (11,89 €) mit 11,87 € je Einwohner die zweithöchsten Leistungen je Einwohner, gefolgt von Mecklenburg-Vorpommern (11,28 €) und Thüringen (10,83). Die „Schlusslichter" bilden das Saarland mit 3,42 €, Baden-Württemberg (4,16 €) und Hessen (4,17 €).

Im Unterschied zum Wohngeld, bei dem die Landespolitik keinen unmittelbaren Einfluss auf die Kostenentwicklung hat, sind die Kosten der Ausbildungsförderung teilweise über verschiedene Faktoren mittelbar und unmittelbar beeinflussbar, die zum Teil in der Verantwortung der Landespolitik liegen. Landespolitisch gestaltet werden kann die Zahl der angebotenen Studienplätze oder – begrenzter – das schulische Angebot.[24] Andere Faktoren wie die Höhe der freigestellten Elterneinkommen oder die Fördersätze sind durch Bundesgesetz festgelegt.

**Tabelle 16: Ausbildungsförderung Schüler und Studenten, Bundes- und Landesanteil 2004 in Mio. € und € pro Einwohner** (Quelle ZDL, 11. Mai 2005, eigene Berechnung**):**

| Land | Bundesanteil in Mio. € | Landesanteil in Mio. € | Landesanteil pro EW, € |
|---|---|---|---|
| Baden-Württemberg | 82,7 | 44,5 | 4,16 |
| Bayern | 105,4 | 56,8 | 4,56 |
| Berlin | 59,0 | 31,8 | 9,37 |
| Brandenburg | 41,6 | 22,4 | 8,72 |
| ***Bremen*** | ***14,6*** | ***7,9*** | ***11,87*** |
| Hamburg | 21,2 | 11,4 | 6,57 |
| Hessen | 47,3 | 25,5 | 4,17 |
| Mecklenburg-Vorpommern | 36,0 | 19,4 | 11,28 |
| Niedersachsen | 88,7 | 47,8 | 5,97 |
| Nordrhein-Westfalen | 180,9 | 97,4 | 5,39 |
| Rheinland-Pfalz | 34,6 | 18,6 | 4,58 |
| Saarland | 6,7 | 3,61 | 3,42 |

[24] Eine Landespolitik, die sich zum Ziel gesetzt hat, möglichst viele Jugendliche zu einem für einen Hochschulbesuch qualifizierenden Abschluss zu führen, ist kostenintensiver als eine Politik, die eher auf niedrigere und mittlere Schulabschlüsse setzt. Es ist zu vermuten, dass das Heranführen junger Menschen, die aus eher bildungsfernen Elterhäusern kommen, an einen höheren Schulabschluss zu überproportionalen Kostensteigerungen bei BaföG-Leistungen führt.

**Tabelle 16: Ausbildungsförderung Schüler und Studenten, Bundes- und Landesanteil 2004 in Mio. € und € pro Einwohner** (Quelle ZDL, 11. Mai 2005, eigene Berechnung**):**

| Land | Bundesanteil in Mio. € | Landesanteil in Mio. € | Landesanteil pro EW, € |
|---|---|---|---|
| Sachsen | 94,9 | 51,1 | 11,89 |
| Sachsen-Anhalt | 44,6 | 24,0 | 9,64 |
| Schleswig-Holstein | 25,1 | 13,5 | 4,87 |
| Thüringen | 47,4 | 25,5 | 10,83 |
| Flächenländer West | 571,3 | 307,6 | 4,87 |
| **Deutschland** | **930,6** | **501,1** | **6,07** |

Die haushaltsmäßigen Belastungen je Einwohner schwanken, wie bereits erwähnt, von Land zu Land erheblich. Augenfällig sind die Diskrepanzen der Aufwendungen je Einwohner in den west- und den ostdeutschen Ländern sowie den Stadtstaaten. In der höheren Belastung je Einwohner – trotz geringerer Studierendendichte – schlagen sich die unterschiedlichen Einkommensverhältnisse zwischen den verschiedenen Teilen Deutschlands nieder. Die Spanne in den ostdeutschen Flächenländern reicht von 8,72 € (Brandenburg) bis 11,89 € (Sachsen). Ursächlich für die verschiedenen Belastungen sind die Studierendendichten: Sachsen zählt je Einwohner in Ostdeutschland die meisten, Brandenburg die wenigsten Studierenden. Unter den westdeutschen Flächenländern reicht die Spanne von 3,42 € (Saarland) bis 5,97 (Niedersachsen).

Die Stadtstaaten weisen mit 6,57 € (Hamburg), 9,37 € (Berlin) und 11,87 € (Bremen) eine ungewöhnlich große Spanne aus. In der höheren Belastung schlagen sich die deutlich größeren Studierendenzahlen in den Stadtstaaten nieder. Allerdings erklären sie nicht die Unterschiede zwischen den Stadtstaaten, die weitaus größer sind als die Studierendenzahlen es rechtfertigen. Hier wäre zu vermuten, dass Studierende aus finanziell weniger gut gestellten Elternhäusern es vorziehen, in die Städte zu gehen, in denen sie niedrigere Lebenshaltungskosten, insbesondere Mieten, erwarten. Aufgrund einer solchen „Armutswanderung“ würden die ökonomisch schwächeren Stadtstaaten bzw. Länder zusätzlich höher belastet als die „reicheren“.

Betrachtet man neben den Lasten je Einwohner die BaföG-Kosten je Studierenden (ohne Schüler), wird die Bedeutung der wirtschaftlichen Situation in den einzelnen Ländern deutlich:

**Tabelle 17: Aufwendungen an Ausbildungsförderung je Student, Landesanteil 2003 und 2004,** Quelle StaBA und ZDL

| | Ausgaben 2003 in Mio. € | Studenten 2003 | Quote in % des ø | BAföG pro Student | Ausgaben 2004 in Mio. € | Studenten 2004 | Quote in % des ø | BAföG pro Student |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| **BW** | 25,7 | 217.784 | 86,7 | 118,23 € | 25,9 | 231322 | 88,3 | 111,97 |
| **BY** | 26,7 | 230.434 | 78,9 | 115,68 € | 25,2 | 244 823 | 80,6 | 102,93 |
| ***HB*** | ***4,2*** | ***30.472*** | ***195,6*** | ***136,63 €*** | ***4,5*** | ***33 579*** | ***207,8*** | ***134,01*** |
| **HH** | 8,6 | 69.180 | 169,8 | 123,82 € | 8,0 | 71 320 | 171,4 | 112,17 |
| **HE** | 17,0 | 164.608 | 115,0 | 103,20 € | 16,4 | 177 756 | 119,0 | 92,26 |
| **NI** | 25,8 | 154.619 | 82,3 | 166,56 € | 26,6 | 152 058 | 77,6 | 174,93 |
| **NW** | 50,9 | 523.283 | 123,2 | 97,16 € | 52,4 | 531 548 | 120,0 | 98,58 |
| **RP** | 10,6 | 91.123 | 95,6 | 116,44 € | 11,4 | 96 139 | 95,8 | 118,58 |
| **SL** | 2,8 | 20.279 | 81,3 | 135,90 € | 2,38 | 19 486 | 66,2 | 122,14 |
| **SH** | 6,8 | 43.719 | 66,1 | 156,25 € | 7,23 | 45 364 | 120,0 | 159,38 |
| **BE** | 18,3 | 140.177 | 176,1 | 130,50 € | 17,9 | 143 540 | 172,4 | 124,70 |
| **BB** | 6,0 | 37.500 | 62,0 | 159,47 € | 6,3 | 39 614 | 62,3 | 159,03 |
| **MV** | 7,1 | 29.792 | 73,2 | 238,64 € | 7,4 | 32 371 | 77,8 | 228,60 |
| **SN** | 23,8 | 96.241 | 94,8 | 247,32 € | 24,6 | 103 003 | 97,8 | 238,83 |
| **ST** | 9,3 | 43.364 | 73,1 | 215,36 € | 10,2 | 48 715 | 79,6 | 209,38 |
| **TH** | 10,0 | 46.658 | 83,7 | 215,64 € | 10,5 | 49 193 | 83,7 | 213,45 |
| **D** | **253,5** | **1.939.233** | 100,0 | **130,72 €** | **256,9** | 2019 831 | 100 | 127,19 |

Die BaföG-Aufwendungen je Studierendem stehen offensichtlich in einer Beziehung zu der wirtschaftlichen Lage des einzelnen Landes. In den finanzstarken Ländern Baden-Württemberg, Bayern, Hamburg, Hessen und Nordrhein-Westfalen[25] fallen relativ die geringsten Kosten je Student an, „teuer" sind die Studierenden in Bremen, Niedersachsen und Schleswig-Holstein. Die höchsten Lasten je Student fallen allerdings in Ostdeutschland an.

Auch wenn angenommen werden kann, dass die regionalen Unterschieden der BaföG-Aufwendungen je Studierendem multikausal veranlasst sind (z.B. durch unterschiedliche Zahlen an Studierenden in Zweitstudiengängen oder Langzeitstudierenden, die keinen BaföG-Anspruch mehr haben), so ist doch der Zusammenhang zwischen der wirtschaftlichen Situation eines Landes und den Kosten für Ausbildungsförderung und somit der negative Finanzausgleichseffekt – die finanzschwachen werden höher belastet als die finanzstarken Länder – unverkennbar.

Da die Länder das Studienplatzangebot und damit die Belastungen für ihre Haushalte in diesem Bereich der Geldleistungsgesetze teilweise beeinflussen können, sehen sich die meisten von ihnen offensichtlich gezwungen, angesichts der akuten Haushaltsprobleme ihr universitä-

[25] Die relativ niedrigen BaföG-Kosten je Student erklären sich im Fall Nordrhein-Westfalen vermutlich auch aus dem Umstand, dass das Land mit deutlichem Abstand die höchste Quote an „Landeskindern" an seinen Universitäten hat, von denen vermutlich viele bei den Eltern wohnen und damit im Hinblick auf BaföG „preiswerter" sind.

res Angebot an ihren finanziellen Möglichkeiten auszurichten. Konkret sehen sie sich veranlasst, Studienplätze zu begrenzen oder gar abzubauen.

### 4.8. Zinsbelastungen

Schulden und die daraus folgenden Zinsbelastungen sind – formal betrachtet – das Ergebnis früherer landespolitischer Entscheidungen. Im Unterschied zu bundesgesetzlich gewährten Leistungen, die der Bürger unabhängig vom Haushalt des ausführenden Landes einklagen kann, bedarf jede Schuldenaufnahme und die daraus folgende Verpflichtung zu Zinsleistungen der Zustimmung der Landesparlamente. Aus dieser Perspektive sind Zinsbelastungen eine Folge autonomer landespolitischer Entscheidungen. Gleichwohl zeigt das nähere Hinsehen, dass diese formale Betrachtung unzureichend ist. Ein Land kann sich in der Situation befinden, seinen rechtlichen und faktischen Verpflichtungen nur durch Verschuldung nachkommen zu können. Die Schuldendienstleistungen, deren Höhe zudem von den aktuellen Zinssätzen abhängt, sind unfreiwillige Belastungen der Länder.

Wie bereits dargelegt, steht die Einnahmeentwicklung der Länder in einem sehr engen zeitlichen Zusammenhang mit der Bevölkerungsdynamik. Die Kostenentwicklung hingegen folgt der der Bevölkerung erst mit deutlicher, wenn nicht erheblicher zeitlicher Verzögerung, teilweise gar nicht. Dieser Zusammenhang ist vorteilhaft für Länder mit (relativ zu den anderen Ländern) wachsender Bevölkerung, nachteilig für die Länder, deren Einwohnerzahl – wie im Fall Bremens – schrumpft.

Dieser Zusammenhang erklärt auch, warum Länder mit einer rückläufigen Bevölkerungsentwicklung faktisch gezwungen sind, sich überproportional zu verschulden, und – in der Folge – eine überproportionale Zinslast zu bewältigen haben.

Schulden und Zinsbelastungen haben die Eigenschaft, dass sie – im Unterschied zu anderen öffentlichen Lasten – kaum oder nicht zu reduzieren sind. Bisher hat in der Bundesrepublik Deutschland nur in seltenen Fällen eine Gebietskörperschaft aus eigener Kraft Schulden netto getilgt. Der relative Anteil der Zinsaufwendungen in einem Haushalt bestimmt sich damit aus zwei Umständen: der Nettoschuldenaufnahme und der im wesentlichen von der Bevölkerungsdynamik abhängigen Einnahmeentwicklung. Die (relative) Zinslast sinkt, wenn die Neuverschuldung langsamer verläuft als die Einnahmeentwicklung, die Zinslast steigt, wenn

die Neuverschuldung rascher vonstatten geht als die Einwohner- und damit die Einnahmeentwicklung.

Das Zusammentreffen von (relativ) sinkenden Einnahmen infolge von Bevölkerungsverlusten und zeitlich verzögerter Kostenentlastung, bei weitgehenden rechtlichen und faktischen Festlegungen der Haushalte, versperrt jede Möglichkeit, Verschuldung und Zinslasten zu senken. Verschärft wird das Problem durch den Umstand, dass bei Einwohnerverlusten selbst ohne Neuverschuldung die Pro-Kopf-Zinslasten steigen. Länder mit einer negativen Bevölkerungsdynamik sind damit in einem Teufelskreis gefangen, aus dem sie sich selbst kaum befreien können.

Die folgenden modellhaften Überlegungen mögen das Ausgeführte verdeutlichen: Verlässt ein Bürger sein Land und zieht in ein anderes, lässt er die Einrichtungen und Lasten, die durch und für ihn entstanden sind, in seinem alten Heimatland zurück und wird lastenfrei Bürger seines neuen Heimatlandes. Die Zinsbelastung des bisherigen Wohnsitzlandes verteilt sich auf einen Bürger weniger, die des neuen auf einen mehr. Der Umzug einer einzelnen Person ist finanzpolitisch ohne Bedeutung. Gewinnt aber die Wanderungsdynamik wie im Fall Bremens größere Dimensionen, dann sind die Auswirkungen erheblich. Bremen hat seit 1970 relativ zu den anderen westdeutschen Ländern knapp 18 % seiner Bevölkerung verloren und damit den ungünstigsten Wanderungssaldo überhaupt. Dem gegenüber verzeichnete Baden-Württemberg einen relativen Zugewinn von knapp 8 %.

Ein kleines Rechenbeispiel soll die Effekte verdeutlichen: zwei Länder, A und B, mit je 100 Einwohnern sind mit je 100 E verschuldet. Über den Zeitraum x verliert Land A 18 Einwohner, Land B gewinnt 8 Einwohner hinzu. Allein dies führt dazu, dass die Verschuldung je Einwohner von Land A auf 1,22 E steigt, die des Landes B auf 0,93 E sinkt. Die Pro-Kopf-Verschuldung von Land A liegt nun um 31 % über der des Landes B – ohne, dass neue Kredite aufgenommen worden wären. Konkret: von den Steuern des Landes A müssen – bei gleichen Pro-Kopf-Einnahmen – 31 % mehr für den Schuldendienst pro Einwohner verwandt werden. Die verbleibenden Einwohner erhalten für ihre Steuern geringere staatliche Leistungen, das Land hat weniger Geld für seine Entwicklung zur Verfügung, es gerät damit gegenüber dem Land B deutlich ins Hintertreffen. Der aus einer negativen Bevölkerungsentwicklung herrührende Teufelskreis ist aus eigener Kraft kaum zu durchbrechen.

Eine Übersicht über die Zinsausgaben für Kreditmarktmittel belegt den Zusammenhang von Bevölkerungsentwicklung und Zinsbelastungen. Zwar besteht auch hier kein monokausaler Zusammenhang, aber die Tendenz ist eindeutig: die Bevölkerungsdynamik beeinflusst die Verschuldung und Zinsbelastung eines Landes in erheblichem, wenn nicht in entscheidendem Maß. Nimmt man die langfristigen Indices (1970 – 2004; ZDL), dann haben die beiden Länder, die die günstigste Bevölkerungsentwicklung aufzuweisen haben (Baden-Württemberg und Bayern, 120 bzw. 118), auch die niedrigsten Zinslasten je Einwohner (2004: 207 bzw. 140 €) zu tragen. Es folgt Hessen (113) in beiden Kriterien an dritter Stelle. Lediglich Nordrhein-Westfalen schneidet bei den Zinsen besser ab als die Bevölkerungsentwicklung vermuten lässt: bei den Zinsen steht es an vierter Stelle (331 €), bei der Bevölkerung erst an siebter. Rheinland-Pfalz, Niedersachsen und Schleswig-Holstein mit einer nahezu durchschnittlichen westdeutschen Bevölkerungsentwicklung (111,6) liegen sowohl bei der Bevölkerung (113) als auch bei der Zinsbelastung sehr eng bei einander. Das Saarland fällt sowohl beim Bevölkerungsindex (95) als auch bei den Zinsbelastungen „aus dem Rahmen“. Ähnlich ungünstig oder sogar dramatischer sind die Indices für die noch höher verschuldeten Stadtstaaten: Hamburg 97 und Bremen 92. Bremen, das Land mit der ungünstigsten Einwohnerentwicklung, hat mit 758 € pro Einwohner im Jahr 2004 die höchste Zinsbelastung aller Länder zu tragen. Dank niedriger Kapitalmarktzinsen und insbesondere der Sanierungs-BEZ konnte die Höchstmarke von 905 € je Einwohner (1995) um knapp 150 € unterschritten werden, es bleibt jedoch, dass die Belastung die der westdeutschen Länder um mehr als das 2½-fache übersteigt. Der Abstand betrug 2004 je Einwohner 470 €, was sich haushaltsmäßig in einer effektiven Mehrbelastung gegenüber dem Durchschnitt von 311,5 Mio. € niederschlug.

**Diagramm 11: Zinsbelastung in € pro Einwohner Bremen und Länder (West) 1970 - 2004**

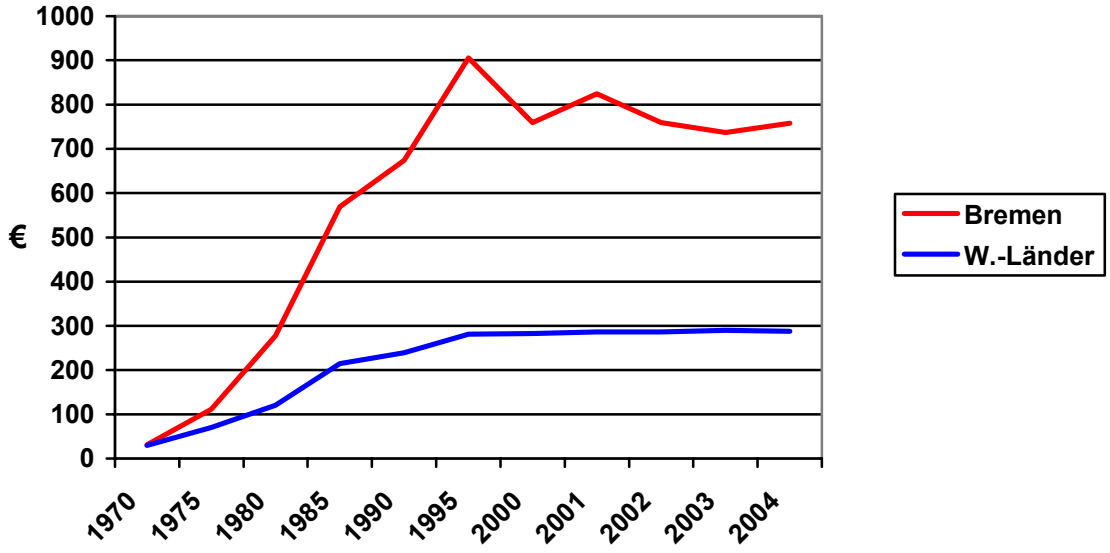



**Tabelle 18: Zinsausgaben je Einwohner ausgewählter westdeutschen Länder (einschl. Gemeinden) für Kreditmarktmittel, 1970 – 2004. Quelle: ZDL**

| | BW | BY | HE | NI | NW | SL | *HB* | Länder West |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| **Bevölkerungsindex 2003 (1970= 100)** | **120,1** | **118,3** | **113,1** | **112,8** | **106,9** | **94,9** | ***91,7*** | **111,6** |
| | | | | **in € je Einwohner** | | | | |
| **1970** | 29 | 25 | 40 | 35 | 25 | 47 | ***31*** | **30** |
| **1975** | 66 | 52 | 92 | 81 | 56 | 95 | ***111*** | **70** |
| **1980** | 101 | 81 | 137 | 140 | 124 | 170 | ***278*** | **121** |
| **1985** | 170 | 127 | 217 | 225 | 248 | 352 | ***569*** | **215** |
| **1990** | 173 | 133 | 232 | 258 | 286 | 470 | ***674*** | **239** |
| **1995** | 205 | 142 | 300 | 316 | 321 | 553 | ***905*** | **281** |
| **2000** | 191 | 143 | 298 | 333 | 327 | 452 | ***759*** | **283** |
| **2001** | 190 | 138 | 289 | 344 | 336 | 436 | ***824*** | **286** |
| **2002** | 195 | 132 | 287 | 347 | 339 | 427 | ***759*** | **286** |
| **p 2003** | 206 | 150 | 294 | 349 | 336 | 426 | ***737*** | **290** |
| **p 2004** | 207 | 140 | 293 | 357 | 331 | 415 | ***758*** | **288** |

Würde man nun die Bremer Zinsbelastung pro Einwohner um die Bevölkerungsdynamik „bereinigen“ (durchschnittliche Bevölkerungsentwicklung), würden sich die Zahlen deutlich verändern: für das Jahr 2004 sänke die Zinsbelastung je Einwohner von 758 € auf 623 €. Damit wäre sie zwar noch immer deutlich über dem Durchschnitt, jedoch würde sie nahe an die Be-

lastungen der anderen Stadtstaaten (Hamburg: 571 €; Berlin: 678 €) heranrücken. Allein die durch die Bevölkerungsdynamik entstandene Differenz von 135 € pro Kopf schlägt sich mit 89,5 Mio. € im Haushalt nieder.

## 5. Die gesamtstaatlichen Sonderleistungen Bremens

### 5.1. Die Seehäfen

Eine leistungsfähige Verkehrsinfrastrukturausstattung gehört nach wie vor zu den wichtigen standortbildenden Faktoren im räumlichen Wettbewerb (Laaser/ Sichelschmidt, 2000: S. 117-143; 117). Diese Feststellung gilt in besonderem Maße für Seehäfen, denn aufgrund geographischer und historischer Gegebenheiten bedienen wenige Seehäfen vergleichsweise große Räume. Die Zahl der größeren nord-westeuropäischen kontinentalen Seehäfen – Antwerpen, Bremen, Hamburg und Rotterdam – ist vergleichsweise klein. Wegen der räumlichen Konzentration dieser wenigen Seehäfen an einem Küstenbereich von ca. 400 km Ausdehnung haben sie im Unterschied zu Flug- und Binnenhäfen keine spezifische Bindung an einen regionalen Wirtschaftsraum, für die sie Versorgungsfunktionen übernehmen. Entsprechend gibt es nur wenige vorgegebene Standortvorteile einzelner Häfen – z.B. für Rotterdam durch die Mineralölversorgung der Schweiz über den Rhein –, die jedoch von vergleichsweise geringer Bedeutung sind. Wichtiger als regionalwirtschaftliche Vor- oder Nachteile sind die Umstände, dass die Frachtraten zu diesen Häfen dieser so genannten „Nord-Range“ identisch sind, so dass keine Transportkostenvorteile für einzelne Häfen entstehen, und dass die diese Häfen anlaufenden Schiffe wegen der Liegegebühren regelmäßig nur einen Hafen ansteuern, in dem die weiter zu transportierenden Güter umgeladen werden. Insgesamt dominiert bei den Seehäfen damit die gesamtstaatliche wirtschaftliche Bedeutung gegenüber der regionalwirtschaftlichen, was u.a. die hohe Intensität des Wettbewerbs zwischen diesen Häfen bei nur wenigen „natürlichen“ Kunden erklärt.

Seehäfen (und Wasserstraßen) sind Einrichtungen, die – im Unterschied zu anderen Verkehrsträgern – grundsätzlich von der öffentlichen Hand betrieben werden (Laaser/Sichelschmidt 2000: S. 137f.). Privat betriebene Seehäfen, die mit den in Rede stehenden vergleichbar wären, sind nicht bekannt. Gleichwohl bedarf die Praxis der weitgehend öffentlichen Finanzierung von Seehäfen der Begründung, denn im Grundsatz müssen Produktions-, Investitions- und Konsumentscheidung in einer marktwirtschaftlichen Ordnung den privaten Wirtschaftssubjekten überlassen bleiben. Eine staatliche Bereitstellung bestimmter Güter ist dann gerechtfertigt, wenn es sich um so genannte Kollektivgüter handelt. Diese zeichnen sich durch fehlende Rivalität und insbesondere das Fehlen des Ausschlussprinzips aus (Sichelschmidt 2000: S. 6f.).

Seehäfen erfüllen die Merkmale von Kollektivgütern teilweise. Die seewärtigen Wasserstraßen erfüllen sie problemlos, denn durch einen Nutzer werden andere nicht ausgeschlossen. Dem gegenüber ist das Nutzen der wasserseitigen Hafenanlagen – Kaimauern, Liegeplätze usw. – rival: nur ein Schiff kann zu einem bestimmten Zeitpunkt einen bestimmten Liegeplatz nutzen. Grundsätzlich ist daher eine privatwirtschaftliche Finanzierung der wasserseitigen Hafenanlage denkbar. Tatsächlich werden auch für die Nutzung dieser Hafeneinrichtungen Gebühren erhoben, insbesondere für Lotsgebühren, Hafen- und Kaigelder (Sichelschmidt 2000: S. 7f.).

Allerdings sind der Erhebung von Gebühren Grenzen gesetzt, nämlich durch die Konkurrenz anderer Häfen, durch die Belastbarkeit der Transporteure insbesondere geringwertiger Güter und durch das öffentliche Interesse an bestimmten Versorgungsleistungen, z.B. bei Lebensmitteln.

Zu unterscheiden von der wasserseitigen Hafeninfrastruktur ist die landseitige Hafensuprastruktur, die größtenteils privatwirtschaftlich, wenn auch teilweise staatlich reguliert, betrieben und finanziert wird.

Auch wenn eine privatwirtschaftliche Finanzierung der Hafeninfrastruktur denkbar ist, so gibt es dafür zumindest in den kontinentaleuropäischen Häfen kein bekanntes Beispiel. Zumindest nach 1945 war ein kostendeckender Betrieb von Seehäfen nicht möglich (Planco Consulting, 1998: S. 4.). Auch wenn es letztlich eine politische Entscheidung ist, Häfen nur teilweise über Gebühren zu finanzieren (Sichelschmidt 2000: S. 8), so kann doch nicht übersehen werden, dass keine realistische Möglichkeit besteht, einen Seehafen ohne staatliche Aufwendungen zu finanzieren.

Die politische Entscheidung, die Seehäfen nicht privat, sondern zu einem erheblichen Teil öffentlich zu finanzieren, im übrigen für das Nutzen staatlich regulierte Gebühren zu erheben, begründet sich traditionell aus deren Funktion für die öffentliche Daseinsvorsorge[26], d.h. im wesentlichen für eine preisunelastische Nachfrage zur Befriedigung menschlichen Grundbedarfs (Blankart, 2002: S. 29). Die Wettbewerber konkurrieren hier weniger über, als vielmehr um den Markt (Blankart, 2002: S. 32). Generell wird vermutet, dass der Nutzen der öffentlich finanzierten Infrastruktur ihre Kosten übersteigt (Sichelschmidt 2000: S. 9).

[26] Sicherheitspolitische Aspekte von Seehäfen waren zumindest historisch nicht ohne Relevanz. Diesem Aspekt wird aber im folgenden nicht nachgegangen.

Aus politisch-historischer Sicht[27] besteht der Zweck von Seehäfen im „public service“ (Heeckt, 1967: S. 255.). In stark international verflochtenen und von Rohstoffen abhängigen Volkswirtschaften kommt den Seehäfen im Hinblick auf die Versorgung der Bevölkerung eine ähnliche Bedeutung zu wie anderen Verkehrswegen oder Kommunikationseinrichtungen. Rechtlich ist die Wahrnehmung der Aufgaben durch das Seeaufgabengesetz (i.d.F. vom 26. 7. 2002, BGBl. I S. 2876) geregelt.[28] Danach sind für den Erhalt der Leistungsfähigkeit der Seehäfen der Bund und die beteiligten Länder zuständig.

---

[27] Der historische Aspekt ist, ohne dass er an dieser Stelle weiter ausgeführt wird, hier von Bedeutung, weil nach meiner Kenntnis zumindest in Kontinentaleuropa keiner der größeren Handelshäfen – im Unterschied zu Eisenbahnen – auf privatwirtschaftlicher Basis entstanden ist. Sie waren seit ihrem Entstehen öffentliche Einrichtungen.

[28] Nach § 1 Seeaufgabengesetz obliegen dem Bund:

1. „die Förderung der deutschen Handelsflotte im allgemeinen deutschen Interesse und neben den beteiligten Ländern die Vorsorge für die Erhaltung der Leistungsfähigkeit der Seehäfen;
2. die Abwehr von Gefahren für die Sicherheit und Leichtigkeit des Verkehrs sowie die Verhütung von der Seeschifffahrt ausgehender Gefahren (Schifffahrtspolizei) und schädlicher Umwelteinwirkungen im Sinne des Bundes-Immissionsschutzgesetzes auf den Seewasserstraßen und den nach § 9 Abs. 1 Nr. 1 begrenzten Binnenwasserstraßen sowie in den an ihnen gelegenen bundeseigenen Häfen;
3. seewärts der Begrenzung des Küstenmeeres, wenn das Völkerrecht dies zulässt oder erfordert,
    a. die Schifffahrtspolizei,
    b. die Abwehr von Gefahren sowie die Beseitigung von Störungen der öffentlichen Sicherheit oder Ordnung in sonstigen Fällen,
    c. die Überwachung und Unterstützung der Fischerei,
    d. soweit zur Erfüllung völkerrechtlicher Verpflichtungen oder zur Wahrnehmung völkerrechtlicher Befugnisse der Bundesrepublik Deutschland nach Maßgabe zwischenstaatlicher Abkommen erforderlich, die Aufgaben der Behörden und Beamten des Polizeidienstes aa) nach dem Gesetz über Ordnungswidrigkeiten in den Fällen der Buchstaben a und b, bb) nach der Strafprozessordnung,
    e. Maßnahmen zur Erfüllung von Aufgaben, die dem Bund auf dem Gebiet der Seeschifffahrt auf Grund sonstiger Vorschriften obliegen;
4. die Überwachung der für die Verkehrs- und Betriebssicherheit der Wasserfahrzeuge, zur Abwehr von Gefahren für die Meeresumwelt und zum Schutz vor schädlichen Umwelteinwirkungen im Sinne des Bundes-Immissionsschutzgesetzes vorgeschriebenen Bauart, Einrichtung, Ausrüstung, Kennzeichnung und Maßnahmen einschließlich der in diesem Rahmen erforderlichen Anordnungen, die Bewilligung der in den Schiffssicherheitsvorschriften vorgesehenen Ausnahmen, die Prüfung, Zulassung und Überwachung von Systemen, Anlagen - einschließlich Funkanlagen -, Instrumenten und Geräten auf ihre Eignung für den Schiffsbetrieb und ihre sichere Funktion an Bord einschließlich der funktechnischen Sicherheit, die Kompensierung der Peilfunkanlagen, die Festlegung des Freibords der Schiffe sowie die Erteilung und Einziehung der maßgeblichen Erlaubnisse, Zeugnisse und Bescheinigungen;
5. a. die Untersuchung der Seeunfälle;
6. die Schiffsvermessung und die Ausstellung entsprechender Bescheinigungen;
7. die Festsetzung und Überwachung der für die Verkehrssicherheit der Schiffe erforderlichen Mindestbesatzung, der Eignung und Befähigung des Kapitäns und der Besatzungsmitglieder sowie auf Schiffen unter fremder Flagge zusätzlich die Abwehr von Gefahren für die Sicherheit und Gesundheit der Seeleute;
8. die Vorsorge für den in Seenotfällen erforderlichen Such- und Rettungsdienst;
9. die Bereitstellung erforderlicher Einrichtungen zur Entmagnetisierung von Schiffen;
10. die nautischen und hydrographischen Dienste, insbesondere
    a. der Seevermessungsdienst,
    b. der Gezeiten-, Wasserstands- und Sturmflutwarndienst,
    c. der Eisnachrichtendienst,
    d. der erdmagnetische Dienst;

Diese allgemeinen Bestimmungen des Abs. 1 Ziff.1 Seeaufgabengesetz ist weiter zu differenzieren.

Für den Betrieb der Seehäfen bedarf es der Anlage und des Unterhalts der seewärtigen Zufahrten (Bundeswasserstraßen), der Hafeninfrastruktur (Kaimauern, Schiffsliegeplätze, Brücken, öffentliche Straßen, Bahngleise) und der Hafensuprastruktur (Krane, Umschlaganlagen, Schuppen usw.). Im wesentlichen ist der Bund für den Unterhalt der seewärtigen Zufahrten und die damit verbundenen Aufgaben zuständig. Den Ländern obliegt grundsätzlich der Unterhalt der Hafeninfrastruktur. Die Hafensuprastruktur wird hingegen von privaten Unternehmen oder privatrechtlichen Unternehmen der öffentlichen Hand betrieben.

Die Aufteilung der finanziellen Lasten folgt der Aufgabenzuständigkeit. Im Grundsatz tragen

- der Bund die Lasten des Ausbaus, Erhalts und der Betriebs der seewärtigen Hafenzufahrten,
- die Länder die der Anlage und der Unterhaltung der Hafeninfrastruktur und
- Private die der Anlage und der Unterhaltung der Hafensuprastruktur.

Die Nettoaufwendungen Bremens – nur um die geht es im folgenden – für seine Seehäfen sind erheblich. Im Jahr 2004 beliefen sie sich auf rd. 100 Mio. €. In dieser Zahl sind indirekt auch die Einnahmen und Ausgaben der im Jahr 2002 ausgelagerten Sondervermögen („Hafen“, „Fischereihafen“) enthalten: Dort stehen für das Jahr 2004 Einnahmen in Höhe von rd. 41 Mio. € Aufwendungen von rd. 108 Mio. € gegenüber, wobei die Differenz von 67 Mio. € aus dem bremischen Haushalt zugeführt wird und Bestandteil der rd. 100 Mio. € sind. Von

---

11. die Herstellung und Herausgabe amtlicher Seekarten und amtlicher nautischer Veröffentlichungen sowie die Verbreitung nautischer Warnnachrichten und sonstiger Sicherheitsinformationen;
12. a. unbeschadet der Vorschriften des Bundesberggesetzes die Prüfung, Zulassung und Überwachung der Anlagen, einschließlich Bauwerke und künstlicher Inseln, seewärts der Begrenzung des Küstenmeeres auf ihre Eignung im Hinblick auf den Verkehr und die Abwehr von Gefahren für die Meeresumwelt;
13. meereskundliche Untersuchungen einschließlich der Überwachung der Veränderungen der Meeres-Umwelt;
14. die Erhebung, Verarbeitung und Nutzung von Daten über Seeschiffe einschließlich der Namen und Anschriften der Eigentümer und Betreiber und deren wirtschaftlicher Leistungsfähigkeit und Zuverlässigkeit, soweit dies zur Erfüllung der Aufgaben des Bundes auf dem Gebiet der Seeschifffahrt erforderlich ist;
15. die Einrichtung und Überwachung der zur Abwehr äußerer Gefahren für die Sicherheit des Schiffsverkehrs erforderlichen Sicherungssysteme, insbesondere im Sinne der Kapitel XI-1 und XI-2 der Anlage des Internationalen Übereinkommens von 1974 zum Schutz des menschlichen Lebens auf See (BGBl. 1979 II S. 141), das zuletzt nach Maßgabe des Gesetzes vom 22. Dezember 2003 (BGBl. 2003 II S. 2018) geändert worden ist, einschließlich der Festlegung der Anforderungen an Eignung und Befähigung des hierfür in den Bereichen Schiff und Unternehmen einzusetzenden Personals, sowie die Erteilung der mit diesen Sicherungssystemen verbundenen Genehmigungen, Zeugnissen und Beratungen;
16. die zur Umsetzung des Kapitels XI-2 der Anlage des Internationalen Übereinkommens von 1974 zum Schutz des menschlichen Lebens auf See erforderliche Festlegung der Gefahrenstufen für Schiffe.

der Hafenlastensumme wurden 46 Mio. € durch die Hafenlastenabgeltung nach § 7 Abs. 3 FAG (i.d.F. vom 23.6.1993, BGBl. I, S. 944, 977, zuletzt geändert durch Gesetz vom 20.12.2001, BGBl. I, S. 3955.) von den Steuereinnahmen Bremens abgesetzt.[29] Aufgrund des Finanzstatus Bremens ergaben sich dadurch reale Mehreinnahmen in dieser Höhe, so dass Bremen 54 Mio. € zu tragen hat. Die Erstattung der Hafenlasten über den bundesstaatlichen Finanzausgleich belief sich damit auf 46 % der Gesamtlast. Im Jahr 2004 betrug die Belastung je Einwohner 81 €.

[29] Die Sonderbelastungen durch die Seehäfen wurden in den diversen Finanzausgleichsgesetzen von 1923 bis 2004 berücksichtigt. Seit 1923 leistete das Reich Zuschüsse für Unternehmen der Länder, deren Bedeutung sich auf das ganze Reichsgebiet erstreckt. Johannes Popitz nannte in seinem Gutachten „Der künftige Finanzausgleich zwischen Reich, Ländern und Gemeinden…"(1932) die Häfen Bremens und Hamburgs solche Unternehmen. Das Finanzausgleichsgesetz von 1940 erkannte die besonderen Belastungen der Hafenstädte an, ersetzte aber die Reichszuschüsse durch eine entsprechende Herabsetzung deren Reichssteueranteile.
Der Bundesgesetzgeber trug 1950 ebenfalls den Belastungen der Seehäfenstädte Rechnung und setzte im FAG die Hafenlasten Bremens mit 13 Mio. DM und die Hamburgs mit 22 Mio. DM an. Damit wurde die bisherige Lastenteilung zwischen den Hafenstädten und dem Reich durch eine horizontale unter den Ländern ersetzt. Seit 1955 galt ein prozentualer Abzug von den Steuereinnahmen der Länder. 1958 nahm man von dieser Variante wieder Abschied und kehrte zu festen Abzugsbeträgen von den Landessteuern zurück. Seitdem galten die Abzugsbeträge von 25 Mio. DM für Bremen, von 55 Mio. DM für Hamburg und von 6 Mio. DM für Niedersachsen. (Vgl. Gunnar Folke Schuppert/ Frank Dahrendorf, Verfassungsrechtliche und finanzwissenschaftliche Aspekte des Länderfinanzausgleichs, Baden-Baden 1985, S. 87f.) Diese Beträge wurden 1987 auf 90 Mio. DM (46 Mio. €) für Bremen, auf 142 Mio. DM (72,6 Mio. €) für Hamburg und auf 18 Mio. DM (9,2 Mio €) für Niedersachsen erhöht. Im Rahmen der Verhandlungen des Solidarpaktes I wurden die Beträge bestätigt und zusätzlich für das Land Mecklenburg-Vorpommern ein Betrag in Höhe von 50 Mio DM (25,6 Mio €) vorgesehen. Im Rahmen des Solidarpaktes II wurden sie jedoch gestrichen und durch erheblich reduzierte Investitionshilfen des Bundes (Bremen 10,7 Mio. €, Hamburg 21 Mio. €, Niedersachsen 2 Mio. €, Mecklenburg-Vorpommern 2,6 Mio. € und Schleswig-Holstein 2 Mio. €) ersetzt.

## Hafenlasten

**Zusammengefasste Darstellung (in Tsd.€)**

Stand: 17.10.2005

| | Ist 1990 | Ist 2000 | Ist 2001 | Ist 2002 | Ist 2003 | Ist 2004 | Anschlag 2005 | Planung 2006 | Planung 2007 | Planung 2008 | Planung 2009 |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Konsumtive Einnahmen | | | | | | 1.163 | 1.080 | 1.085 | 1.098 | 1.114 | 1.131 |
| Investive Einnahmen | | | | | | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| **Einnahmen gesamt** | | | | | | **1.163** | **1.080** | **1.085** | **1.098** | **1.114** | **1.131** |
| Personal- und konsumtive Ausgaben | | | | | | 50.745 | 50.711 | 49.261 | 46.957 | 47.048 | 47.096 |
| Investive Ausgaben | | | | | | 50.112 | 57.592 | 72.553 | 71.223 | 87.659 | 86.784 |
| **Ausgaben gesamt (Hafenlasten -brutto-)** | | | | | | **100.857** | **108.303** | **121.815** | **118.181** | **134.707** | **133.880** |
| **Hafenlasten -netto-** | **80.511** | **89.279** | **84.380** | **107.020** | **106.792** | **99.693** | **107.224** | **120.730** | **117.083** | **133.593** | **132.749** |
| **abzüglich Erstattungen:** | | | | | | | | | | | |
| Hafenlastenabgeltung durch den Bund | -46.016 | -46.016 | -46.016 | -46.016 | -46.016 | -46.016 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Finanzhilfen des Bundes für Seehäfen | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | -10.737 | -10.737 | -10.737 | -10.737 | -10.737 |
| **Hafenlasten abzüglich Erstattungen** | **34.495** | **43.263** | **38.364** | **61.004** | **60.776** | **53.677** | **96.487** | **109.993** | **106.346** | **122.856** | **122.012** |
| **Anteil der Erstattungen an Hafenlasten** | **57,2 %** | **51,5 %** | **54,5 %** | **42,9 %** | **43,1 %** | **46,2 %** | **10,0 %** | **8,9 %** | **9,2 %** | **8,0 %** | **8,1 %** |

Quelle: Senator für Finanzen, Bremen

**Kurzerläuterung der Berechnung der Hafenlasten für den Zeitraum „Ist 2004“ bis „Planung 2009“** (Senator für Finanzen)

**Voll einbezogen wurden:**

Der gesamte **Produktplan 81** „Häfen“ bereinigt um einige kleinere, nicht hafenrelevante Besonderheiten.
Aus dem **Produktplan 07** „Inneres“ die hafenbezogenen Einnahmen/Ausgaben für Polizei (insbes. ehemalige Wasserschutzpolizei).
Anmerkung:
Durch die Integration in die Polizei Bremen wurde aus dem Wasserschutzpolizeiamt die Wasserschutzpolizeidirektion; sie wird seitdem haushaltsrechtlich in dem Kapitel 0034 „Polizei Bremen“ geführt. Aufgabe der Wasserschutzpolizei ist die Abwehr von Gefahren im Hafengebiet, sowie die Verfolgung von Straftaten und Ordnungswidrigkeiten. Zusätzliche Aufgaben ergeben sich aus den Hafensicherheitsgesetzen (Maritime Security). Jährlich werden mehr als 11.000 grenz- und schifffahrtspolizeiliche Kontrollen durchgeführt; dabei werden durchschnittlich mehr als 1.600 Beanstandungen festgestellt.
Aus dem **Produktplan 51** „Gesundheit“ die Einnahmen / Ausgaben für die Hafengesundheitsämter Bremerhaven/Bremen (Kapitel 3512).
Aus dem **Produktplan 92** „Allgemeine Finanzen“ die dem Produktplan 81 zuzurechnenden Personalausgaben unter Berücksichtigung der anteiligen im Produktplan 92 veranschlagten globalen Personalmehr- bzw. -minderausgaben.
Die hafenbezogenen Ausgaben des AIP (**Produktplan 94**).

**Anteilig einbezogen wurden:**

In Höhe von 20% die Ausgaben für das Landesuntersuchungsamt für Chemie, Hygiene und Veterinärmedizin (sogenanntes LUA; entsprechende Haushaltsstellen des Kapitels 0501 „Allgemeine Bewilligungen für Gesundheit“).
Anmerkung:

Nach wie vor nimmt das Landesuntersuchungsamt Aufgaben wahr, welche in unmittelbarem und mittelbarem Zusammenhang mit den Häfen des Landes Bremen stehen. Als akkreditiertes Labor bearbeitet das Landesuntersuchungsamt regelmäßig Proben nach geltendem EU-Recht und national umgesetzten Rechtsvorschriften.
Die Gewährleistung des Landes Bremen, alle amtlichen Kontrollen und Kontrollaufgaben EU-konform durchzuführen, wird kontinuierlich mittels Inspektionen der EU-Kommission überprüft (Food and Veterinary Office in Dublin). Dieses wird beispielhaft an den Grenzkontrollstellen, die auf Grund ihrer Zulassung befugt sind, die obligatorisch vorgeschriebene Einfuhrkontrolle an der EU-Außengrenze dieser beiden Hafenstädte durchzuführen. Die Grenzkontrollstellen sind im Hafen ansässig und tätig.
Die Anbindung an die Häfen sind unverzichtbare Voraussetzungen für die Wirtschaftsstandorte der Kommunen

In Höhe von 2% die Personalausgaben der Produktpläne 01 „Bürgerschaft“, 03 „Senat und Senatskanzlei“, 05 Bundes- u. Europaangelegenheiten, Entwicklungszusammenarbeit“, 07 „Inneres“ (ohne Wasserschutzpolizei) , 31 „Arbeit“, 68 „Bau, Umwelt und Verkehr“, 71 „Wirtschaft“ und 91 „Finanzen / Personal“, jeweils unter Berücksichtigung der anteiligen im Produktplan 92 veranschlagten globalen Personalmehr- bzw. –minderausgaben.

**Fortschreibung in die Jahre 2008 und 2009:**

Die Einnahmen / Ausgaben wurden analog den Steigerungsraten gemäß Finanzrahmen (Stand: April 2005 ) wie folgt fortgeschrieben:

| | **Jahr 2008** | **Jahr 2009** |
|---|---|---|
| Konsumtive Einnahmen | +1,5% | +1,5% |
| Investive Einnahmen | -1,0% | -1,0% |
| | | |
| Personalausgaben | +1,0% | +1,0% |
| Konsumtive Ausgaben | -1,3% | -1,6% |
| Investive Ausgaben | -1,0% | -1,0% |

Ausnahme:
Folgende Kapitaldienstfinanzierungen des AIP und des GIP (investive Ausgaben) wurden mit den tatsächlich anfallenden Zins- und Tilgungszahlungen fortgeschrieben (T.EUR):

| | **2008** | **2009** |
|---|---|---|
| Fischereihafenschleuse Bremerhaven | 7.711 | 7.602 |
| CT IV Bremerhaven | 16.800 | 16.800 |
| CT III Nord | 13.783 | 13.434 |
| Baggergutentsorgung Bremen | 3.804 | 3.687 |
| Baggergut Bremerhaven | 1.286 | 1.279 |
| CT IIIa | 5.096 | 5.166 |
| Schleuse Oslebshausen | 732 | 722 |
| Umgestaltung Osthafen | 1.381 | 1.399 |

**Grundsätzliche Anmerkungen:**
Um eine Vorstellung davon zu bekommen, wie stark bisher und in den kommenden Jahren die bremischen Hafenlasten durch Finanzhilfen entlastet werden, sind die „Finanzhilfen des Bundes für Seehäfen“ bzw. die „Hafenlastenabgeltung“ zu den Salden der einzelnen Jahre in Beziehung gesetzt worden.

Durch die Änderung des Finanzausgleichsgesetzes im Rahmen des Solidarpaktfortführungsgesetzes (Art. 5 des Gesetzes vom 20.12.2001, BGBl. I, 3955, 3956) wurde die alte Abgeltung von Hafenlastungen im Finanzausgleich gestrichen und durch das Gesetz über Finanzhilfen des Bundes nach Art. 104a Abs. 4 GG für Seehäfen (Art. 9 des Gesetzes vom 20.12.2001, BGBl. I, 3955, 3962) ersetzt. Das materielle Ergebnis beläuft sich für Bremen nicht mehr auf 46 Mio. €, sondern das Land erhält nur noch 10,7 Mio. € jährlich.

Bei einer erwarteten Ausgabensteigerung von ca. 7,5 % (7,5 Mio. €) im Jahr 2005 und einer Reduzierung der Hafenlastabgeltung um mehr als 35 Mio. € steigt die effektive Last Bremens um knapp 43 Mio. €. Pro Einwohner nimmt die Belastung des Bremer Haushalts dadurch um knapp 65 € zu und erreicht eine Gesamtbelastung von mehr als 145 €.

Eine Belastung Bremen mit ca. 54 % (2004) resp. 90 % (2005) der Hafenlasten steht in keinem Verhältnis zur Struktur der Gebietskörperschaften, deren Wirtschaft den Hafen nutzt.

Die Bestimmung der regionalen Nutzerstruktur (Bundesländer als mittelbare Nutzer) wirft erhebliche methodische Probleme auf (Lüneburg/Dannemann/Lörcher, 1985: S. 58 ff.; Institut für Seeverkehrswirtschaft und Logistik, 1999: S. 3-4ff.). Die Unterscheidung zwischen „Loco"-Quote – der Anteil der Güter, die am Ort gehandelt oder weiterverarbeitet werden – und dem Anteil der ortsfernen Nutzer ist insbesondere beim Import problematisch. Beim Export ist der Ursprung der Güter relativ problemlos zu verifizieren und entsprechend regional zuzuordnen.

Zahlreiche importierte Waren werden im Land Bremen zwischengelagert (z.B. Autoimporte) oder über Bremer Händler unmittelbar weiter verkauft (z.B. Lebensmittelimporte), konkret, sie werden in Bremen nur umgeladen, nicht weiter verarbeitet, laufen aber durch die Bücher Bremer Großhändler. Dieser Umstand erklärt, dass die Loco-Quote beim Import etwa dreimal so hoch ist wie die des Exports (Sichelschmidt 2000: S. 13f.). Dabei darf nicht übersehen werden, dass insbesondere die Containerisierung des Warenverkehrs die Wertschöpfung durch den Warenumschlag in den bremischen Häfen hat deutlich sinken lassen.[30] Das an sich begrü-

[30] Der konstruierte Fall, dass ein Container auf Rechnung einer Bremer Firma in einem bremischen Hafen anlandet, unmittelbar auf einen Eisenbahnwaggon oder LKW verladen wird und Bremen wieder verlässt, ist nicht gänzlich unrealistisch. Dieses Gut würde zur Loco-Quote beim Import zählen. Die Wertschöpfung in Bremen würde jedoch dem Handelsgewinn und der Umladeleistung entsprechen. Wenn der beteiligte Kranführer seinen Wohnsitz außerhalb des Landes Bremen hat, nimmt Bremen noch nicht einmal dessen Lohnsteuer ein (42 % der Beschäftigten Bremerhavens kommen aus dem niedersächsischen Umland).

ßenswerte Wachstum des Containerumschlags[31] in den bremischen Häfen hinterlässt bei der Wertschöpfung in Bremen daher nur begrenzte Spuren.

Die regionale Aufschlüsselung der Exporte ist erheblich aussagekräftiger für regionale Verteilung des Nutzerkreises als die der Importe.

**Tabelle19: Import und Export über die Bremischen Häfen im Generalhandel nach Bestimmungsländern in 1000 Tonnen und Mio. € im Jahr 2004** (Quelle: Statistisches Landesamt Bremen)**:**

| Land | Ein 1000 t | In % | Ein Mio. € | In % | Aus 1000t | % | Aus Mio. € | In % |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Bremen | 4.328 | 56,1 | 3.624 | 24,3 | 874 | 15,3 | 3.564 | 10,4 |
| Hamburg | 560 | 7,3 | 742 | 5,0 | 31 | 0,5 | 100 | 0,3 |
| Nieders. | 797 | 10,3 | 1.247 | 8,4 | 761 | 13,3 | 3.328 | 9,7 |
| NRW | 490 | 6,3 | 1.301 | 8,7 | 1.083 | 18,9 | 2.592 | 7,6 |
| Hessen | 144 | 1,9 | 1.068 | 7,2 | 205 | 3,6 | 856 | 2,5 |
| Ba-Wü. | 323 | 4,2 | 1.800 | 12,1 | 521 | 9,1 | 7.958 | 23,3 |
| Bayern | 467 | 6,1 | 3.968 | 26,6 | 874 | 15,3 | 11.294 | 33,0 |
| insges. | 7.721 | 100,0 | 14.892 | 100,0 | 5.724 | 100,0 | 34.213 | 100,0 |

Die Importe, die über die bremischen Häfen eingeführt werden, sind mengenmäßig zu 56 % an Firmen in Bremen adressiert. Sie machen wertmäßig jedoch nur 24 % aus. Diese Zahlenrelation weist darauf hin, dass durch die Bücher der bremischen Handelshäuser und Firmen vor allem die höher gewichtigen, aber weniger werthaltigen Güter laufen (Erze, Lebensmittel). Die teureren Importgüter gehen dem gegenüber in erster Linie nach Bayern, das zwar nach der Tonnage nur zu 6 % die Kapazitäten der bremischen Häfen nutzt, jedoch bei den wertmäßigen Betrachtung mit knapp 27 % selbst Bremen (24 %) deutlich übertrifft.

Bei den Exporten, die die Nutzerstruktur treffender wiedergeben als die Importe, ist Nordrhein-Westfalen bei der Tonnage führend, gefolgt von Bayern und Bremen mit jeweils gleichen Mengen. Auch hier besteht eine markante Diskrepanz zwischen der mengen- und wertmäßigen Ausfuhr: Bayerische Ausfuhren machen allein ein Drittel der Exportwerte, die über die bremischen Häfen an Empfänger gehen, aus. Bayern wird von Baden-Württemberg gefolgt, erst an dritter Stelle kommt Bremen. Welche Perspektive man auch immer einnimmt – Tonnage und Werte – in beiden Fällen zeigt sich deutlich, dass Bremen der Ausfuhrhafen Bayerns ist.

[31] http://www.ixpos.de/cln_011/nn_7850/Content/de/01__Aktuelles/News/2005/IV/Bremen__051011.html

Festzuhalten ist dabei, dass die Hafenkapazitäten Bremens nur – je nach Betrachtung – zu knapp 40 % bei den Mengen und zu 15 % bei den Werten von Bremer Unternehmen genutzt werden. Die Finanzierung der Häfen oblag Bremen jedoch bis zum Jahr 2004 zu ca. 50 bis 60 %, seit 2005 zu 90 % mit steigender Tendenz.

Festzuhalten ist zudem, dass Bremen angesichts dieser Strukturen des Exports in erheblichem Maß vor allem die Exportindustrien Bayerns und Baden-Württembergs subventioniert. Die Arbeitsplätze, die dadurch geschaffen und gesichert werden, befinden sich nicht nur in Bremen, sondern verteilen sich auf das gesamte Bundesgebiet, insbesondere sind sie in Süddeutschland konzentriert.

Da es aus vielerlei Gründen (Konkurrenz der Seehäfen usw.) nicht realistisch ist, Seehäfen allein durch Belastungen der unmittelbaren Nutzer, der Reedereien, zu finanzieren, es also einer Teilfinanzierung durch die öffentlichen Hand bedarf, stellt sich die Frage nach den Finanzierungswegen und der Lastenverteilung.

Da die bremischen Häfen erhebliche wirtschaftliche Vorteile auch für andere Bundesländer bieten, ist eine Verteilung der Lasten auf den größeren Nutzerkreis angezeigt. Eine Lösung dieses Problems wird erschwert durch den Umstand, dass die „spill-overs“, der Nutzen, den Bremen und andere Länder aus den Häfen ziehen, nicht exakt zu quantifizieren ist. Wie gezeigt wurde, sind die realen Zielorte der Importe kaum exakt festzustellen. Wenn also eine unmittelbare Belastung der mittelbaren Nutzer – hier der Gebietskörperschaften, aus denen über die bremischen Häfen exportiert oder in die importiert wird – nicht sinnvoll möglich, wären pauschale Verfahren eine Alternative.

Hierbei bieten sich im Grundsatz zwei Wege an, horizontale Ausgleichszahlungen unter den Ländern oder eine vertikale Beteiligung des Bundes. Bis zum Ende des Jahres 2004 wurde eine horizontale Beteiligung der anderen Bundesländer durch die pauschalierte Absetzung der Hafenlasten im Länderfinanzausgleich praktiziert. Dieses Verfahren ist von Peffekoven zu recht kritisiert worden (Peffekoven, 1988: S. 397-415), weil die finanziellen Lasten in keiner Beziehung zu den Vorteilen stehen und zudem in Abhängigkeit vom Finanzstatuts einem Landes im LFA streuen.[32]

[32] Eine Modellrechnung für das Jahr 1986 hat ergeben, dass Nordrhein-Westfalen und Rheinland-Pfalz in diesem Jahr von den Hafenlasten gänzlich unberührt blieben, Baden-Württemberg hingegen mit 29,6 Mio. DM, Hessen mit fast 12,7 Mio. DM, Bayern mit 5,9 Mio. DM, Schleswig-Holstein mit 3,6 Mio. DM und das Saarland mit 1,4

Vertikale Zahlungen könnte man sich im Rahmen einer Gemeinschaftsaufgabe nach Art. 91a GG, analog zum Hochschulbau, oder als Finanzhilfen nach 104a Abs. 4 GG für besonders bedeutsame Investitionen der Länder vorstellen (Peffekoven 1988: S. 410f.). Beide Lösungen haben Vor- und Nachteile. Eine Lösung im Rahmen einer Gemeinschaftsaufgabe nach Art. 91a Ziff. 2 GG (Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur) wäre denkbar. Vorteilhaft wäre, dass der Bund und die anderen Länder an der Rahmenplanung beteiligt wären und dadurch die Häfen möglicherweise anders betrachten würden als sie es heute tun. Allerdings dürfen die damit verbundenen Probleme nicht übersehen werden. Die Gemeinschaftsaufgaben gelten geradezu als Kern aller Probleme der Politikverflechtung (Scharpf./Reissert/Schnabel 1976) – langsame Entscheidungsprozesse, status-quo-Orientierung, Besitzstandswahrung, Fremdsteuerung durch den Bund usw. Ob multilaterale Entscheidungen in den Planungsausschüssen für die Gemeinschaftsaufgaben oder eher bilaterale Lösungen zwischen dem Bund und Bremen vorteilhaft sind, soll hier dahingestellt bleiben.

Im Unterschied zu den multilateral angelegten Gemeinschaftsaufgaben sind im Rahmen der Finanzhilfen nach Art. 104 Abs. 4 GG bilaterale Vereinbarungen zwischen Bund und (einzelnen) Ländern vorgesehen. Eine Lösung über Finanzhilfen ist einer über Gemeinschaftsaufgaben schon deshalb vorzuziehen, weil die Verfahren sehr viel einfacher, weniger bürokratisch und insgesamt flexibler sind. In so fern war die Entscheidung im Rahmen der Solidarpakt-II-Verhandlungen, Hafenlasten nicht mehr im Länderfinanzausgleich zu berücksichtigen und stattdessen Finanzhilfen zu gewähren, dem *Grunde* nach sinnvoll. Allerdings ist die geltende Lösung der *Höhe* nach kaum als angemessen zu bezeichnen: Jährliche Finanzhilfen in Höhe von 10,7 Mio. €, festgeschrieben bis 2019, decken ca. 10 % der Belastung Bremens, dieses mit sinkender Tendenz. Die jetzige Regelung weicht deutlich von der bisherigen Übernahme von rund der Hälfte der Nettohafenlasten ab und spiegelt damit in keiner vertretbaren Weise die tatsächlichen Vorteile für nicht-bremische Gebietskörperschaften wieder.

Schließlich wären noch privatrechtliche Konstruktionen denkbar. Allerdings ist nicht damit zu rechnen, dass damit erreicht werden könnte, die Häfen rentabel zu betreiben (Laaser/ Sichelschmidt 2000: S. 138). Vielmehr könnten das Land Bremen und der Bund bei einer in

---

Mio. DM belastet wurden. Das kurioseste Ergebnis verzeichnet Niedersachsen. Obwohl das Land selbst Seehafenlasten geltend machen konnte, wurde es im Saldo mit 3,8 Mio. DM belastet. Siehe Peffekoven, 1988: S. 401.

etwa hälftigen Kapitalbeteiligung beider die bremischen Häfen gemeinsam betreiben und sich die nicht-rentierlichen Kosten teilen.33

## 5.2. Die Hochschulen

Die Finanzierung der Hochschulen und der Hochschulausbildung in Deutschland ist, insbesondere im Hinblick auf den europäischen und globalen Wettbewerb, kaum als den Herausforderungen angemessen zu bezeichnen. Die Leistungen der Bundesrepublik Deutschland sind, soweit sie von den Ländern erbracht werden, im Hinblick auf die Lissabon-Strategie der EU nur als nicht angemessen zu bezeichnen. Der seit etwa der Mitte der 70er Jahre des 20. Jahrhunderts rückläufige Anteil der Ausgaben für Kultur, Bildung, Ausbildung, Forschung und Entwicklung am öffentlichen Gesamthaushalt (Renzsch 1999) ist zudem sicherlich auch einer der Gründe für die schlechte wirtschaftliche Verfassung des Landes.

Die Hochschulen, um die es hier geht, werden im wesentlichen von den Ländern und damit von der finanzpolitisch schwächeren Ebene im Bundesstaat finanziert (Schmidt 2004: S. 19ff). Abgesehen von Investitionszuschüssen nach Art. 91a GG und weiteren, eher geringen Beiträgen des Bundes nach Art. 91b GG, obliegt die Finanzlast prinzipiell den Ländern.[34] Lediglich bei den BaföG-Aufwendungen übernimmt der Bund mit 65 % den größeren Anteil. In den Landeshaushalten zählen die Aufwendungen für diesen Bereich zu den eher disponiblen. Gegenüber den festliegenden Ausgaben für Schuldendienst, Pensionslasten und bundesgesetzlich konstituierten Ausgabenblöcken sind Einschnitte und Kürzungen bei Bildungsaufwendungen leichter zu realisieren und politisch weniger sensibel als beispielsweise Aufwendungen für die innere Sicherheit. Bildungsfinanzierung ist, weil zu einem geringeren Teil als andere Ausgaben durch rechtliche und faktische Verpflichtungen fixiert, vulnerabel und daher in höherem Maße als etliche andere Ausgabenblöcke abhängig von den aktuellen Kassenlagen.

Ein weiteres kommt hinzu. Der tertiäre Bildungsbereich lädt wie kaum ein anderer ein zum „Trittbrettfahren“. Im Unterschied zu den Schülern an Grund- und weiterführenden Schulen

[33] Siehe dazu auch FAZ, 23.9.2005: Der Bund soll zwei Häfen übernehmen.
[34] Forschungseinrichtungen wie „Blaue-Liste“- oder Max-Planck-Institute, die von Bund und Ländern gemeinsam finanziert werden, oder die Forschungsförderung durch die DFG und andere institutionelle Förderer bleiben hier außer Betracht.

sind Studierende an Hochschulen und Universitäten vor, während und nach dem Studium sehr viel mobiler. Aus der Perspektive eines einzelnen Landes ist es nicht besonders attraktiv, über den unmittelbaren eigenen Bedarf hinaus in die akademische Ausbildung junger Menschen zu investieren. Im Gegenteil, kostengünstiger ist es, Hochschulabsolventen aus anderen Ländern anzuwerben. Hält ein Land nämlich umfängliche und attraktive Bildungsangebote bereit, die für sich genommen bereits hohe Aufwendungen erfordern, dann muss es damit rechnen, dass Studierende ins Land kommen, dort die Studienplätze in Anspruch nehmen, auf Kosten den Ausbildungslandes, nicht des Wohnsitzlandes, BaföG beziehen und die örtliche Infrastruktur (ÖPNV usw.) belasten. Den dadurch entstehenden Lasten stehen jedoch keine Einnahmen gegenüber, denn vielfach behalten die Studierenden ihren Wohnsitz am Ort ihres Elternhauses. Das hat zur Folge, dass dem Land, das Studienplätze bereitstellt und BaföG finanziert, keine an den Einwohner gebundene Ansprüche aus dem Länderfinanzausgleich zustehen, wohl aber dem Land, in dem der oder die Studierende, z.B. bei den Eltern, ihren formellen Hauptwohnsitz haben.[35] Zudem ist auch damit zu rechnen, dass zahlreiche Studierende nach dem Studium nicht an dem Ort, an dem sie studiert haben, bleiben und dort arbeiten: Steuerzahler werden sie an anderen Orten. Kurz gesagt, ein Land trägt die Lasten, ein anderes hat die Vorteile der Ausbildung.

Zusammengefasst: Auf dem Weg in die wissensbasierte Gesellschaft des 21. Jahrhunderts ist das Bereitstellen von Studienplätzen für die Länder unter finanzpolitischen Gesichtspunkten kaum attraktiv. Deshalb lässt sich beobachten, dass trotz des Rufes nach mehr Studierenden deren Zahl insgesamt, wenn auch mit deutlichen regionalen Unterschieden, abnimmt. Die Bundesrepublik Deutschland, die international danach strebt wissenschaftliche Spitzenleistungen zu erbringen, leistet sich im innerstaatlichen Wettbewerb ein vernünftigerweise nicht vertretbares „race to the bottom“.

Wie die Zahlen über die Studierenden je Einwohner zeigen (siehe Tabelle 20), ist die Bandbreite der Studienplätze, die die einzelnen Länder anbieten, recht groß. Unter den Flächenländern reicht sie von mehr als 29 Studierenden je 1000 Einwohner (Nordrhein-Westfalen und Hessen, WS 2003/04) bis gut 15 Studierende (Brandenburg). Die Stadtstaaten weisen eine

[35] Aufgrund dieses Umstandes drängen mittlerweile viele Universitätsstädte „ihre“ Studierenden, ihren Wohnsitz an den Studienort zu legen.

deutlich größere Zahl an Studienplätzen aus. Hamburg und Berlin liegen bei etwa 41 bis 42 Studierenden je 1000 Einwohner, Bremen hingegen bei 48 bis 49 (WS 2003/04; 2004/05).[36]

Haushaltspolitisch begründet führten die Länder, die im Wintersemester 2003/04 eine eher überdurchschnittliche Zahl an Studienplätzen bereitstellten (Berlin, Hamburg, Hessen, Nordrhein-Westfalen), diese im Wintersemester 2004/05 deutlich zurück. Eine andere Trendentwicklung ist bei den ostdeutschen Ländern erkennbar, deren Zahlen von einem (noch) niedrigen Niveau langsam steigen. Auffällig ist zudem, dass die Anrainer von Stadtstaaten, vor allem Brandenburg und Schleswig-Holstein, eingeschränkt auch Niedersachsen, eine merklich unterdurchschnittliche Zahl an Studienplätzen anbieten.

**Tabelle 20: Studierende in Deutschland, WS 2003/04 und WS 2004/05; Quoten.** Quelle: WS 2003/04: www.destatis.de/basis/d/biwiku/hochtab2.php; WS 2004/05: StaBA, Fachserie 11, R. 4.1.; ZDL

| | Studierende WS 2003/04 | je 1.000 EW | Quote WS 2003/04 | Studierende WS 2004/05 | Je 1.000 EW | Quote WS 2004/05 |
|---|---|---|---|---|---|---|
| **BW** | 231.322 | 21,6 | 88,3 | 239.794 | 22,4 | 94,2 |
| **BY** | 244.823 | 19,7 | 80,6 | 249.131 | 20,1 | 84,4 |
| **BE** | 143.540 | 42,2 | 172,4 | 141.010 | 41,5 | 174,3 |
| **BB** | 39.614 | 15,2 | 62,2 | 41.036 | 15,8 | 66,3 |
| ***HB*** | ***33.579*** | ***48,0*** | ***195,9*** | ***34.553*** | ***49,4*** | ***207,4*** |
| **HH** | 71.320 | 42,0 | 171,4 | 69.617 | 41,0 | 172,1 |
| **HE** | 177.756 | 29,1 | 119,0 | 160.026 | 26,2 | 110,2 |
| **MV** | 32.371 | 19,0 | 77,8 | 34.613 | 20,4 | 85,6 |
| **NI** | 152.058 | 19,0 | 77,6 | 154.722 | 19,3 | 81,3 |
| **NW** | 531.548 | 29,4 | 120,0 | 466.302 | 25,8 | 108,3 |
| **RP** | 96.139 | 23,4 | 95,8 | 99.138 | 24,2 | 101,6 |
| **SL** | 19.486 | 17,7 | 72,4 | 19.335 | 17,6 | 73,9 |
| **SN** | 103.003 | 24,0 | 97,8 | 106.552 | 24,8 | 104,1 |
| **ST** | 48.715 | 19,5 | 79,6 | 52.439 | 21,0 | 88,2 |
| **SH** | 45.364 | 16,2 | 66,2 | 46.157 | 16,5 | 69,3 |
| **TH** | 49.193 | 20,5 | 83,7 | 48.683 | 20,3 | 85,2 |
| **D** | **2.019.831** | **24,5** | **100,0** | **1.963.108** | **23,8** | **100,0** |

[36] Diese im gesamtstaatlichen Interesse von den Stadtstaaten erbrachte Leistung ist einer der Gründe für die Einwohnerwertung zugunsten der Stadtstaaten im Länderfinanzausgleich, siehe: Hummel/Leibfritz 1986: S. 73 ff.

Aus diesem bildungspolitisch insgesamt eher fragwürdigen Gesamtbild sticht die Freie Hansestadt Bremen heraus. An deren Hochschulen[37] waren im Wintersemester 2003/04 insgesamt 33.579 und im folgenden Wintersemester 34.552 Studierende eingeschrieben.[38] Die besondere gesamtstaatliche Leistung des Stadtstaates wird plastisch, wenn man sie in Relation zum Durchschnitt der Ländergesamtheit setzt. Zwei Punkte sind dabei hervorzuheben:

- Gegen den bundesweiten Trend zum Abbau von Studienplätzen (-3 %) erhöhte Bremen deren Zahl um etwa 3 %.
- Im Ländervergleich nahm damit die Quote von 196 % des Länderdurchschnitts auf 207 % zu.

Dem gegenüber fallen die auch anderen Stadtstaaten, Hamburg (171 %/ 172 %) und Berlin (172 %/174 %), merklich ab. Im Vergleich zu den Flächenländern stellt Bremen – in Relation zur Zahl der Einwohner – mehr als doppelt so viele Studienplätze zur Verfügung wie Bayern (81 %/ 84 %) oder Baden-Württemberg (88 %/ 94 %).

Die von der Freien Hansestadt Bremen im Wintersemester 2004/05 zur Verfügung gestellten Studienplätze (34.553) werden zu zwei Dritteln (22.280, entspricht 64,5 %) von Studierenden aus anderen Bundesländern und dem Ausland (4.721, entspricht 13,7 %) eingenommen[39]. Damit hatte Bremen unter allen Ländern den höchsten Anteil von externen Studierenden und leistete sowohl einen weit überproportionalen Anteil für die Ausbildung junger Menschen sowie zur angestrebten Internationalisierung der deutschen Hochschulen (durchschnittlicher Ausländeranteil 9,7 %).

[37] Universität, eine Kunst-, eine Verwaltungs- und zwei Fachhochschulen.
[38] WS 2003/04: http://www.destatis.de/basis/d/biwiku/hochtab2.php; WS 2004/05: StaBA, Fachserie 11, R 4.1.
[39] Das Statistische Bundesamt unterschied bis zum WS 1991/92 nach „ständigem Wohnsitz“, seit WS 1992/93 nach „Ort des Erwerbs der Hochschulzugangsberechtigung“. Zwar ist beides nicht notwendigerweise identisch, jedoch kommt der Ort des Erwerbs der Hochschulzugangsberechtigung dem ständigen Wohnsitz sehr nahe. Auskunft des Statistischen Landesamtes Bremen vom 9. September 2005.

**Tabelle 21: Studierende in Deutschland, WS 2004/05, nach Ort des Erwerbs der Hochschulzugangsberechtigung.** Quelle: StaBA, Fachserie 11, R. 4.1., eigene Berechnungen

| | Studierende WS 2004/05 | einheimische | auswärtige | Anteil der auswärtigen in % | Aus BW, BY …, in anderen Ländern | Saldo[40] | EW in tausend | Saldo je 1000 EW |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| BW | 239.794 | 153.812 | 85.982 | 35,9 | 64.491 | 21.491 | 10.716 | 2,0 |
| BY | 249.131 | 175.385 | 73.746 | 29,6 | 46.854 | 26.892 | 12.439 | 2,2 |
| BE | 141.010 | 64.406 | 76.604 | 54,3 | 24.815 | 51.789 | 3.387 | 15,3 |
| BB | 41.036 | 17.112 | 23.924 | 58,3 | 35.174 | -11.250 | 2.567 | -4,4 |
| ***HB*** | ***34.553*** | ***12.273*** | ***22.280*** | ***64,5*** | ***8.281*** | ***13.999*** | ***663*** | ***21,1*** |
| HH | 69.617 | 31.428 | 38.189 | 54,9 | 14.351 | 23.838 | 1.735 | 13,7 |
| HE | 160.026 | 94.011 | 66.015 | 41,3 | 54.499 | 11.516 | 6.091 | 1,9 |
| MV | 34.613 | 20.031 | 14.582 | 42,1 | 16.123 | -1.541 | 1.722 | -0,9 |
| NI | 154.722 | 91.773 | 62.949 | 40,7 | 73.309 | -10.360 | 8.003 | -1,3 |
| NW | 466.302 | 336.722 | 129.580 | 27,8 | 77.010 | 52.570 | 18.075 | 2,9 |
| RP | 99.138 | 43.317 | 55.821 | 56,3 | 38.380 | 17.441 | 4.061 | 4,3 |
| SL | 19.335 | 11.100 | 8.235 | 42,6 | 11.775 | -3.540 | 1.058 | -3,3 |
| SN | 106.552 | 63.183 | 43.369 | 40,7 | 29.280 | 14.089 | 4.301 | 3,3 |
| ST | 52.439 | 29.409 | 23.030 | 43,9 | 23.872 | -842 | 2.503 | -0,3 |
| SH | 46.157 | 25.730 | 20.427 | 44,3 | 26.918 | -6.491 | 2.829 | -2,3 |
| TH | 48.683 | 29.797 | 18.886 | 38,8 | 25.784 | -6.898 | 23.260 | -0,3 |

Die Zahl Bremer Studierender an Hochschulen außerhalb Bremens belief sich im WS 2004/05 auf 8.281. Damit übersteigt die Zahl der auswärtigen Studierenden in Bremen die der Bremer, die an auswärtigen Hochschulen studieren, um 13.999. Für jeden Bremer Studierenden, der an einer Hochschule außerhalb des Landes studiert, studieren 1,7 junge Menschen in Bremen.

Die Studierendenimport- und –exportquote liegt in elf Flächenländern im Rahmen von +/- 3,3 %. Zwei Länder liegen mit +4,3 bzw. -4,3 % etwas darüber. Hamburg und Berlin haben eine Exportquote von 13,7 bzw. 15,3 % aufzuweisen. Bremen liegt mit 21,1 % mit weitem Abstand an der Spitze.

Der Stadtstaat erbringt damit neben der Ausbildung der „eigenen" Studierenden eine ***zusätzliche*** Ausbildungsleistung zugunsten der anderen Länder, die – bezogen auf die Einwohnerzahl – etwa der Ausbildungsleistung Bayerns oder Baden-Württembergs entspricht.

Diese außerordentliche gesamtstaatliche Leistung Bremens schlägt sich in den finanziellen Lasten des Landes nieder und ist eine der Ursachen für die schwierige Finanzsituation Bremens.

[40] Die Summe des Saldos ist nicht „null", sondern 192.703. Dieses ist die Summe der ausländischen Studierenden an deutschen Hochschulen und der ohne Angaben. Da dieser Umstand für die Argumentation keine Rolle spielt, wird er im folgenden vernachlässigt.

**Tabelle 22: Aufwendungen der Ländern an Grundmitteln[41] für ihre Hochschulen 2003, je Einwohner und je Studierendem,** Quelle StaBA, Fachserie 1, Reihe 4.5, 2003 und ZDL

| | Ausgaben Mio. € | EW in 1000 | € je Einwohner | In % des Ø | Studierende | € je Student | In % des Ø |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| **BW** | 2.477 | 10.680 | 232 | 107,3 | 231.322 | 10.708 | 121,2 |
| **BY** | 2.502 | 12.397 | 202 | 93,4 | 244.823 | 10.220 | 115,7 |
| **BE** | 1.136 | 3.391 | 335 | 155,0 | 143.540 | 7.914 | 89,6 |
| **BB** | 308 | 2.576 | 120 | 55,3 | 39.614 | 7.775 | 88,0 |
| ***HB*** | ***262*** | ***663*** | ***395*** | ***182,8*** | ***33.579*** | ***7.802*** | ***88,3*** |
| **HH** | 621 | 1.732 | 359 | 165,9 | 71.320 | 8.707 | 98,6 |
| **HE** | 1.172 | 6.089 | 192 | 89,0 | 177.756 | 6.593 | 74,7 |
| **MV** | 381 | 1.738 | 219 | 101,4 | 32.371 | 11.770 | 133,3 |
| **NI** | 1.551 | 7.989 | 194 | 89,8 | 152.058 | 10.200 | 115,5 |
| **NW** | 3.973 | 18.073 | 220 | 101,7 | 531.548 | 7.474 | 84,6 |
| **RP** | 744 | 4.056 | 183 | 84,9 | 96.139 | 7.739 | 87,6 |
| **SL** | 237 | 1.063 | 223 | 103,1 | 19.486 | 12.163 | 137,7 |
| **SN** | 1.045 | 4.334 | 241 | 111,5 | 103.003 | 10.145 | 114,9 |
| **ST** | 541 | 2.536 | 213 | 98,7 | 48.715 | 11.105 | 125,7 |
| **SH** | 428 | 2.817 | 152 | 70,3 | 45.364 | 9.435 | 106,8 |
| **TH** | 460 | 2.383 | 193 | 89,3 | 49.193 | 9.351 | 105,9 |
| **D** | **17.838** | **82.518** | **216** | **100,0** | **2.019.831** | **8.831** | **100,0** |

Im Jahr 2003 – Daten für 2004 waren bei Erstellung des Manuskriptes noch nicht verfügbar – wendete Bremen mit 395 € je Einwohner die höchste Pro-Kopf-Summe aller Bundesländer für Hochschulen auf. Sie entspricht 183 % des Bundesdurchschnitts und überschreitet die etlicher Flächenländer um das zweifache. Pro Studierenden sind die bremischen Aufwendungen allerdings deutlicher geringer als der Bundesdurchschnitt. Ursächlich hierfür ist der Umstand, dass die Bremer Universität nicht über eine Medizinische Fakultät verfügt. Die Ausgaben für Medizinische Hochschuleinrichtungen belaufen sich in Deutschland auf etwa dieselbe Summe wie die Ausgaben der Universitäten und Gesamthochschulen (StaBA, Fachserie 11, Reihe 4.5., 2003).

Die Differenz zwischen den bundesdurchschnittlichen Hochschulausgaben je Einwohner und den Aufwendungen der Freien Hansestadt Bremen beträgt 179 €. Vervielfältig mit der Einwohnerzahl ergibt dieses eine Mehrbelastung für Bremen im Jahr 2003 in Höhe 118,6 Mio. €.

Berechnet man die besonderen Belastungen Bremens für die Hochschulen in Anlehnung an das ifo-Gutachten zur Einwohnerwertung im Länderfinanzausgleich von 1986 (Hummel/Leibfritz, 1986: S. 73ff.) nach der Quote der Eigennutzung, so weicht das Ergebnis nicht erheblich ab. Bremen stellte im Wintersemester 2004/05 insgesamt 34.533 Studienplätze zur

[41] Grundmittel sind die Gesamtausgaben der Hochschulen (Laufende Ausgaben und Investitionsausgaben) abzüglich der Verwaltungseinnahmen und der Drittmittel.

Verfügung. Gleichzeitig studieren 20.554 Bremer Landeskinder an den Hochschulen der Bundesrepublik. Die saldierte Eigennutzungsquote betrug damit 59,5 %. Bei Gesamtaufwendung von 262 Mio. € entfielen 156 Mio. € auf die Ausbildung bremischer Studierenden, 106 Mio. € kämen Studierenden anderer Ländern zugute.

Hinzu kommen Einnahmeverluste. 22.280 Studierende in Bremen, die ihre Hochschulzugangsberechtigung außerhalb Bremens erworben haben, konstituieren im Länderfinanzausgleich einen hypothetischen Steueranspruch von rund 66 Mio. €.[42]

[42] Da nicht bekannt ist, wie viele Studierende ihren ständigen Wohnsitz beibehalten haben, geht diese Zahl nicht in die weiteren Ausführungen ein. Bremen bemüht sich aktiv um ein verbessertes Meldeverhalten zugezogener Studierender.

## 6. Zusammenfassung der Ergebnisse

Zusammenfassend wird man das auch nach Abschluss des Sanierungszeitraumes andauernde überdurchschnittliche Defizit Bremens auf die kumulative Wirkung verschiedener Faktoren zurückführen. Zu nennen wären hier die

- Folgen der negativen Bevölkerungsdynamik,
- Folgen des wirtschaftlichen Strukturwandels und die damit verbundenen sozialen Lasten,
- besondere gesamtstaatliche Leistungen wie Seehäfen und das Vorhalten von Studienplätzen.

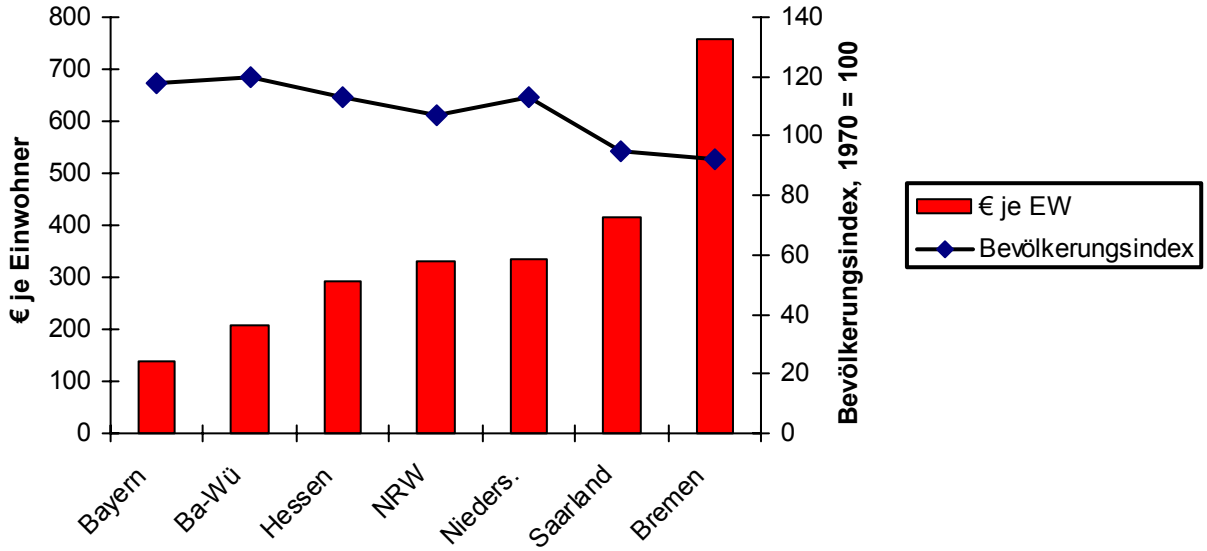
Der Bevölkerungsverlust über einen langen Zeitraum hat die relativen Einnahmen des Landes kontinuierlich sinken lassen. Dem folgte kein paralleles relatives Sinken der Lasten, weil Kosten für bestehende Infrastruktureinrichtungen, den öffentlichen Dienst, Versorgungslasten, Zinsen und anderes lange oder sehr lange unberührt bleiben von Veränderungen der Bedarfe. Anders formuliert: mit sinkender Einwohnerzahl steigen die öffentlichen Lasten je Einwohner deutlich (Seitz 2004, S. 10f.).

Tatsächlich entstehen durch die negative Bevölkerungsdynamik zusätzliche Kosten: In Regionen mit abnehmender Bevölkerung verändert sich auch die Altersstruktur nachteilig (Kröhnert/van Ohlst/ Kingholz: 2004, S. 66f.). Die öffentliche Infrastruktur, insbesondere soziale Einrichtungen, muss dem angepasst werden. Schließlich impliziert die negative Bevölkerungsdynamik, dass eher die Leistungsträger das Land verlassen bzw. nicht zuziehen und der Anteil der Leistungsempfänger relativ steigt. Auch im Fall des Landes Bremen lässt sich beobachten, dass die jüngeren und leistungsfähigeren Bevölkerungsteile den Stadtstaat oftmals in Richtung Umland verlassen. Umgekehrt bleiben die weniger mobilen und weniger leistungsfähigen Bevölkerungsteile eher in der Stadt ansässig. Dieses Verhalten schlägt sich in der deutlich erhöhten Sozialhilfequote nieder. In jüngster Zeit hat sich diese Entwicklung für die *Stadt Bremen* umgekehrt, die *Stadt Bremen* gewinnt entgegen den allgemeinen Trend des Einwohnerrückgangs in Großstädten an Einwohnern hinzu. Ob dieses ein nachhaltiger Trend ist, bleibt abzuwarten. Dem stehen aber nach wie vor deutliche Einwohnerverluste der *Stadt Bremerhaven* gegenüber, bei denen hingegen eine Trendwende nicht erwartet wird.

Die Tendenz ist eindeutig: eine positive Bevölkerungsdynamik trägt dazu bei, die Kosten eines Landes je Einwohner zu senken. Das wiederum hilft, den Schuldenstand und Zinslasten niedrig zu halten. Eine negative Einwohnerentwicklung hat den gegenteiligen Effekt: die Kosten je Einwohner steigen, die Schulden und damit die Zinsbelastung steigen zwangsläufig. Die Landespolitik hat nur sehr begrenzte, keinesfalls hinreichende Instrumente zur Verfügung, um hier gegenzusteuern. Dem Teufelskreis von sinkenden Einnahmen und stagnierenden Lasten, hoher Verschuldung und überproportionalen Zinslasten kann ein überlastetes Land daher kaum aus eigener Kraft entfliehen.

Konkret erklärt sich die hohe Verschuldung und die hohe Zinslast je Einwohner Bremens zu einem Teil aus einem im Finanzausgleichssystem unbeachteten Auseinanderfallen von Einnahme- und Lastenentwicklung bei vom Durchschnitt abweichenden Bevölkerungsentwicklungen. Länder, die eine positive Bevölkerungsdynamik zu verzeichnen haben, profitieren davon, dass sie Neubürger schulden- und versorgungslastenfrei hinzugewinnen und dass diese üblicherweise geringe Kosten verursachen. Dem stehen die Effekte einer negativen Bevölkerungsdynamik gegenüber. Die Einnahmen sinken unmittelbar, die Lasten bleiben mindestens noch über einen längeren Zeitraum bestehen und konzentrieren sich auf eine schrumpfende Einwohnerzahl. Entsprechend steigen die Verschuldung und die Zinslast je Einwohner ungekehrt proportional zur Einwohnerentwicklung an.

**Diagramm 12: Einwohnerentwicklung und Zinslast je Einwohner, 2003**



Betrachtet man die quantitativen Effekte der einzelnen nicht oder kaum landespolitisch zu beeinflussenden Belastungsarten (unfreiwillige Belastungen), die die exogen verursachten Lasten Bremens nicht vollständig erfassen, auf die Finanzverteilung im Bundesstaat, so werden die Ergebnisse der negativen Bevölkerungsdynamik und historischen Lasten deutlich.

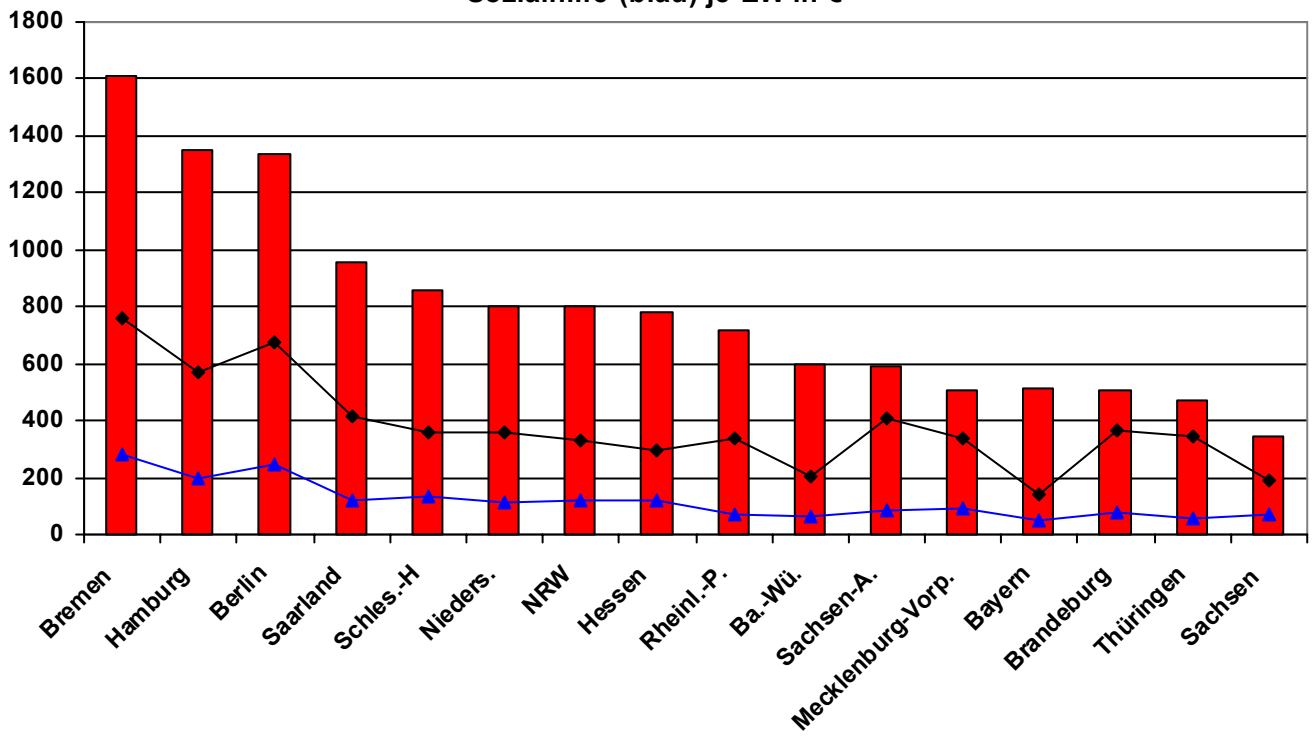
**Tab. 22: Belastungen der westdeutschen Länder und Gemeinden mit Sozialhilfe, Wohngeld, BaföG, Zinsen und Versorgungslasten in € je EW 2003/04**

| | Sozialhilfe | Geldleistungen | Zinsen | Versorgung | Summe | % des Ø FL West |
|---|---|---|---|---|---|---|
| Ba.-Wü | 64 | 25 | 207 | 300 | 596 | 84 |
| Bayern | 52 | 24 | 140 | 299 | 515 | 73 |
| Hessen | 123 | 41 | 293 | 322 | 779 | 110 |
| Niedersachs. | 110 | 46 | 357 | 289 | 802 | 114 |
| NRW | 121 | 48 | 331 | 301 | 801 | 113 |
| Rheinl.-Pf. | 67 | 30 | 336 | 283 | 716 | 101 |
| Saarland | 119 | 38 | 415 | 385 | 957 | 136 |
| Schlesw.-H. | 137 | 52 | 359 | 307 | 855 | 121 |
| **Flächenl.-W.** | **94** | **35** | **275** | **302** | **706** | |
| Hamburg | 197 | 79 | 571 | 506 | 1353 | 192 |
| Berlin | 244 | 83 | 678 | 334 | 1339 | 190 |
| ***Bremen*** | ***279*** | ***90*** | ***758*** | ***481*** | ***1608*** | 228 |
| Nachrichtl.: Ostdeutsche Länder | | | | | | |
| Brandenburg | 70 | 43 | 367 | 25 | 505 | 72 |
| Meck.-Vorp. | 92 | 61 | 338 | 29 | 520 | 74 |
| Sachsen | 69 | 54 | 191 | 31 | 345 | 49 |
| Sachsen-A. | 87 | 49 | 407 | 51 | 594 | 84 |
| Thüringen | 54 | 42 | 346 | 29 | 471 | 67 |
| *Deutschland* | *100* | *42* | *265* | *308* | *715* | *101* |

Die Unterschiede sind erheblich: Bremen als das höchst belastete Land hat eine mehr als doppelte Last des Durchschnitts der westdeutschen Flächenländer zu tragen. Der Weg in die extreme Haushaltsnotlage ist damit vorgezeichnet. Auf der anderen Seite wird Bayern mit weniger als einem Drittel Bremens belastet. Das erklärt zu einem nicht unerheblichen Teil die niedrige Verschuldung des Landes. Die ostdeutschen Länder fallen (noch) heraus und sind für den hier vorgenommen Vergleich ohne Bedeutung. Ursache hierfür sind die noch sehr niedrigen Versorgungslasten und die ebenfalls noch unterdurchschnittliche Sozialhilfe. Gleichwohl haben Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern und Sachsen-Anhalt bereits das Niveau der „besseren“ westdeutschen Flächenländer erreicht oder überschritten. Insbesondere für diese

Länder ist absehbar, dass in Zukunft die auf die Länder zukommenden Ausgabeverpflichtungen deren Haushalte zerreißen werden.

**Diagramm 13: Gesamtbelastung der Länder (rot), Zinsen (schwarz) und Sozialhilfe (blau) je EW in €**




Setzt man die unterschiedlichen Belastungen der Länder in Relation zum Ergebnis des Länderfinanzausgleichs für das Jahr 2004, werden die unterschiedlichen finanziellen Handlungsbedingungen deutlich (vgl. Tabelle 23). Für die Berechnung wurde für die einzelnen Länder die Finanzkraft nach Länderfinanzausgleich und Fehlbetrags-BEZ (99,5 % – 105,3 % des Durchschnitts) zugrunde gelegt.[43] Unberücksichtigt blieben Sonder-BEZ. Im Ergebnis spannt die Belastung, die im Schnitt bei 33 % liegt, von knapp 16 % (Sachsen) bis knapp 56 % (Bremen). Die Belastungen unterscheiden sich damit um etwa den Faktor 3,3.

Es kann wohl keinem ernsthaften Zweifel unterliegen, dass in einer bundesstaatlichen Ordnung, in der die Einnahmen der Gliedstaaten fast ausschließlich, die Ausgaben in weitem Um-

[43] Hier ist zu beachten, dass aufgrund der Einwohnerwertung der Stadtstaaten bei den Landessteuern und beim Landesanteil an den Gemeinschaftsteuern sowie bei den Kommunalsteuern aller Länder der Durchschnitt

fang durch Bundesgesetze definiert werden, Belastungen, die zwischen 16 % und 56 % der Finanzkraft nach Länderfinanzausgleich und finanzkraftabhängigen BEZ streuen, zu erheblichen Schieflagen und Funktionsverlusten führen. Überraschend und erklärungsbedürftig ist damit wohl eher der Umstand, dass das bundesstaatliche System trotz alledem noch (halbwegs) funktioniert.

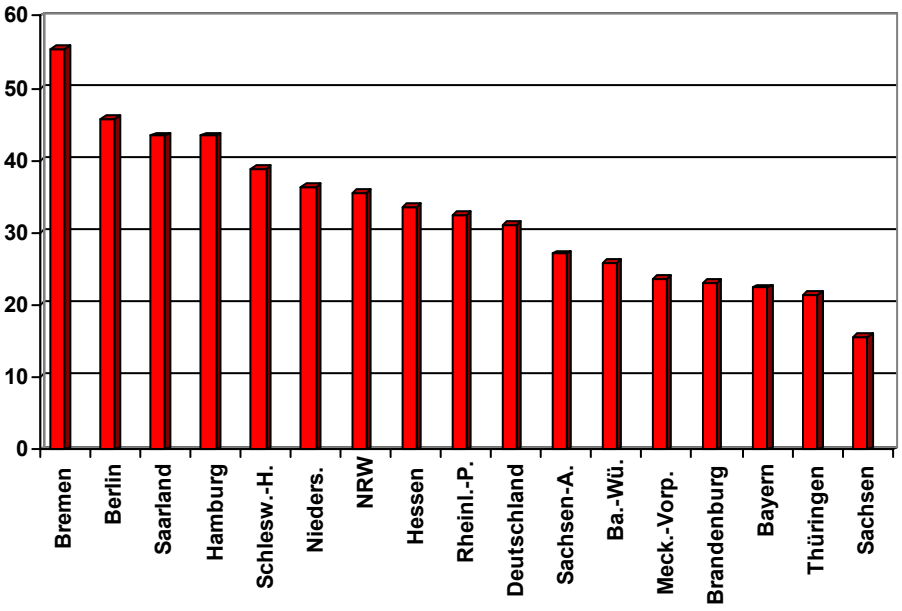
**Tab. 23: Belastungen der Länder je EW in Relation zum Länderfinanzausgleich**

| Land | Lasten je EW in € | Finanzkraft nach LFA und Fehl-BEZ in Mio. € | Finanzkraft nach LFA und Fehl.-BEZ in % der Ausgleichsmesszahl | Finanzkraft nach LFA und Fehl-BEZ in € je EW | Lasten in % der Finanzkraft je EW |
|---|---|---|---|---|---|
| | | | 104,1 | | 25,9 |
| Ba.-W. | 596 | 24.652 | | 2.302 | |
| Bayern | 515 | 28.558 | 104,0 | 2.298 | 22,4 |
| Berlin | 1.339 | 9.926 | 99,5 | 2.931 | 45,7 |
| BB | 505 | 5.638 | 99,5 | 2.195 | 23,0 |
| ***HB*** | ***1.608*** | ***1.918*** | ***99,7*** | ***2.896*** | ***55,5*** |
| HH | 1.339 | 5.362 | 105,3 | 3.087 | 43,4 |
| Hessen | 779 | 14.128 | 104,8 | 2.321 | 33,6 |
| MVorp. | 520 | 3.783 | 99,5 | 2.192 | 23,7 |
| NDS | 802 | 17.650 | 99,6 | 2.206 | 36,4 |
| NRW | 801 | 40.683 | 101,0 | 2.252 | 35,6 |
| RP | 716 | 8.946 | 99,6 | 2.205 | 32,5 |
| SL | 957 | 2.332 | 99,5 | 2.203 | 43,4 |
| SN | 345 | 9.480 | 99,5 | 2.201 | 15,7 |
| ST | 594 | 5.511 | 99,5 | 2.195 | 27,1 |
| SH | 855 | 6.215 | 99,7 | 2.200 | 38,9 |
| TH | 471 | 5.185 | 99,5 | 2.192 | 21,5 |
| **D** | **715** | **189.968** | | **2.303** | **31,0** |

Quelle: Vorl. Abrechung LFA 2004, eigene Berechnungen.

(100 %) je gewichtetem Einwohner gleich ist, jedoch nicht je realem Einwohner. Diese Differenzierung ist vom Finanzausgleichsgesetzgeber gewollt.

**Diagramm 14: Belastungen in Relation zu Finanzkraft nach LFA und finanzkraftabhängigen BEZ in vH**




Bremen (56 %) hat die höchste Belastung aller Länder zu tragen. Der Abstand zum nächsten Land, Berlin (46 %), ist bereits erheblich. Gegenüber dem Länderdurchschnitt ist Bremen um gut 70 % höher belastet. Der Vergleich mit dem westdeutschen „best practice"-Land Bayern – die ostdeutschen Länder sind wegen historischer und struktureller Unterschiede noch nicht vergleichbar – ist noch dramatischer: Bremen wird mit 56 % der Steuereinnahmen nach Länderfinanzausgleich und Fehlbetrags-Bundesergänzungszuweisungen etwa 2½-mal so hoch belastet wie Bayern (22 %).

Nicht berücksichtigt ist hier zudem, dass nur ein Teilausschnitt der spezifischen, politisch von der Landespolitik nicht gestaltbaren Mehrbedarfe untersucht wurde.

Nimmt man als Bezugspunkt für einen Vergleich nicht die Extremwerte, sondern den Durchschnitt der westdeutschen Länder, so zeigt sich, dass 2004 Bremen pro Einwohner mit 1.608 € eine um 893 € höhere vorgegebene Last zu tragen hat als der Schnitt der alten Länder mit 715 €. Im Haushalt Bremens wirken sich diese Mehrbelastungen gegenüber der durchschnittlichen Belastung mit 592 Mio. € zusätzlichen Kosten aus. Dem stehen Einnahmen aus der Einwohnerwertung im LFA in Höhe von 390 Mio. €[44] gegenüber. Die aufgezeigten überdurchschnittlichen Belastungen Bremens werden damit durch die Mehreinnahmen der Einwohnerwertung

im LFA, die zudem auch Mehrkosten in anderen Politikbereichen, die hier nicht diskutiert worden sind, mitfinanzieren soll, nicht gedeckt. Im Gegenteil, es bleibt eine Lücke von 202 Mio. €, die sich den politischen Gestaltungsmöglichkeiten des Stadtstaates entziehen.

Hinzurechnen zu dieser Sonderlast Bremen wären die „freiwilligen" Aufgaben Seehäfen und Hochschulen. Auch wenn diese Bereiche nicht durch Bundesgesetze vorgegeben sind, so besteht wegen der „sunk costs" doch keine realistische Möglichkeit, diese Einrichtungen zu schließen. Im Gegenteil, eine attraktive und erfolgreiche Hochschullandschaft ist wesentlich für die zukünftige Entwicklung Bremens. Auch bei den Häfen, mit denen Bremen gesamtstaatliche Versorgungsleistungen vorhält, ist eine Schließung nicht denkbar. Im Jahr 2004 belasteten die Seehäfen den bremischen Landeshaushalt mit 46 Mio. €, 2005 wird wegen des Wegfalls der Hafenlasten im FAG die Belastung auf ca. 90 Mio. € steigen. Die überdurchschnittlichen Belastungen Bremens bei den Hochschulen beliefen sich 2003 je nach Berechnungsweise auf ca. 106 Mio. oder 119 Mio. €.

Alles in allem überstiegen damit allein die aufgezeigten zusätzlichen Belastungen den rechnerischen Gewinn aus der Einwohnerwertung um rund 350 Mio. €.

Diese zusätzlichen Belastungen, die Bremen und – in geringerem Maße – von ähnlichen Problemen betroffene andere Länder zu tragen haben, spielen im regulären Finanzausgleichssystem keine Rolle. Gleichwohl drohen solche Verwerfungen, insbesondere wenn Länder nachhaltig davon betroffen sind, langfristig die bundesstaatliche Balance zu gefährden. Angezeigt wäre eine Reform des Finanzausgleichssystems im weiteren Sinne, durch die neben den Einnahmen auch von den Ländern nicht zu verantwortende exogene oder durch Bundesgesetze veranlasste Belastungen im Rahmen eines Belastungsausgleichs (neben dem Einnahmenausgleich) berücksichtigt werden.

## 6.1. Handlungsoptionen

Akzeptiert man die begründete Vermutung, dass die Finanzprobleme der leistungsschwachen Länder zu einem erheblichen Teil eine Folge der Intensivierung der bundesgesetzlichen Vorgaben für die Landespolitik sind, wofür die Zunahme des Anteils der zustimmungspflichtigen Bundesgesetze seit 1949 auf etwa 65 % ein Hinweis wäre, geht man zudem davon aus, dass

[44] Nach Berechnungen des Senators für Finanzen über den gesamten Ausgleich.

die Intensivierung des Finanzausgleichs von unter 80 % des Durchschnitts zu Beginn der 50er Jahre bis auf 99,5% des Durchschnitts in der Abgrenzung des FAG seit 1995 ein ***Ergebnis*** (*nicht Ursache*) der „sachlichen Unitarisierung“ ist (Renzsch 2000a), dann liegt der Schluss nahe, dass die gegenwärtigen Probleme der bundesstaatlichen Finanzbeziehungen nicht primär über die Einnahme-, sondern in erster Linie über die Belastungsseite zu lösen sind.

Die aufgezeigten Belastungsunterschiede erklären zu großen Teilen die unterschiedlichen Haushaltslagen der Länder und deren unterschiedliche Verschuldung. Nicht zufällig ist das „Notlagenland“ Bremen das westdeutsche Land mit der ungünstigsten Einwohnerentwicklung und – damit zusammenhängend – das höchst belastete Bundesland. Die zusammengefassten Ergebnisse unterstreichen damit, dass die gegenwärtige Finanz- und Lastenverteilung in der Bundesrepublik erhebliche Funktionsmängel aufweist. Ursache dafür ist, dass sie wesentliche haushaltsrelevante Tatbestände außer Acht lässt. Ausgehend von der Lastenverteilung erscheint eine Reform der bundesstaatlichen Finanzbeziehungen dringend geboten. Durch sie sollte erreicht werden, dass

1. negative Ausgleichseffekte durch ein ungleichmäßiges Streuen von Lasten abgemildert,
2. nachteilige, von den Ländern nicht zu verantwortende Entwicklungen ausgeglichen,
3. den Ländern mehr Entscheidungsspielräume bei von ihnen zu tragenden Lasten zugebilligt,
4. für besondere Leistungen der Länder für die Ländergesamtheit eine angemessene Kostenteilung gefunden wird,
5. Fördermöglichkeiten erhalten und kompatibel mit der europäischen Förderkulisse gestaltet werden.

Die bisherigen Erfahrungen und Diskussionen beweisen, dass Veränderungen der bestehenden Regelungen wegen der komplexen Interessenlagen und der faktischen Konsenszwänge außerordentlich schwer sind. Ein Konzept, das hinreichend überzeugend wäre, um die bestehenden Widerstände zu überwinden, konnte bisher nicht vorgelegt werden. Aus diesem Grund sollen hier Kriterien für eine Reform entwickelt und versucht werden, „Korridore“ für politische Handlungsoptionen zu definieren. Diese „Korridore“ sollen mehr eröffnen als eine „bloße“ Intensivierung des horizontalen Finanzausgleichs, aber keine Totalrevision der Finanzverfassung anstreben. Reformen mittlerer Reichweite, die mehr leisten als „budgetäre Anpassungen“, können im Rahmen bisheriger Entwicklungspfade dazu beitragen, strukturelle Probleme zu lösen.

- Den Ländern sollten im Rahmen einer Bundesstaatsreform mehr Möglichkeiten gegeben werden, aus eigener Verantwortung ihre Probleme zu lösen. Dass Länder durchaus in der Lage sind, eigenverantwortlich Veränderungen in Angriff zu nehmen, zeigen die Umstände, dass Bremens Einwohnerzahl derzeit gegen den Trend zunimmt und die Sozialhilfequote sinkt.

- Denkbar wäre im Fall Bremens eine Teilentschuldung, durch die die finanziellen landespolitischen Spielräume erhöht werden könnten, und eine neuerliche Überprüfung der Einwohnerwertung. Wie gezeigt wurde, ist der Satz von 135 % unzureichend. Auch wäre bei der Steuerzerlegung im Fall von Pendlern eine andere Lösung angezeigt. Pendler nutzen in erheblichem Umfang die Angebote des Stadtstaaten, ohne dass sie einen steuerlichen Beitrag zu dessen Finanzierung leisten: die Landes- und Gemeindeanteile der Lohnsteuer fließen dem Wohnsitzland zu.

- Für die gesamtstaatlichen Leistungen Bremen – Seehäfen und Hochschulen – sind andere Lösungen erforderlich. Es ist nicht vertretbar, dass Länder, deren Industrien die bremischen Seehäfen in größerem Umfang nutzen als Bremen, keinen Beitrag zu dessen Finanzierung leisten. De-facto subventioniert Bremen mit den Leistungen für die Häfen die süddeutschen Länder. Angesichts der Schwierigkeiten, den Nutzerkreis der Häfen klar zu definieren und spill-over zu vermeiden, sollte sich der Bund an der gesamtstaatlichen Aufgabe Seehäfen beteiligen.

- Ähnliches gilt für die Hochschulen Bremens. Von ihnen profitieren die anderen Länder in größerem Umfang als Bremen selbst. Denkbar wäre hier, die Aufwendungen des Bundes für den Hochschulbau anders zu verteilen. Die Bertelsmann-Stiftung hat vorgeschlagen, die Bundesgelder an die Hochschulen nach der Zahl der Studierenden in der Regelstudienzeit zu verteilen. Außerdem könnte erwogen werden, ähnlich wie an den staatlichen Universitäten der USA die Kostenbeteiligung der Studierenden nach dem Wohnsitz- oder Herkunftsland differenzieren. Nicht-Bremer hätten dann einen größeren Beitrag für die Nutzung bremischer Einrichtungen zu zahlen.

- Zudem erscheint es angezeigt, regional streuende soziale Lasten wegen ihrer nachteiligen regionalpolitischen Wirkungen – finanzschwache Länder werden deutlich höher belastet als finanzstarke – dem Bund zu übertragen.

- Hierbei könnte man auf die nicht realisierten Überlegungen der Troeger-Kommission und der Enquête-Kommission „Verfassungsreform“ des Deutschen Bundestages von 1976 zurückgreifen und dem Bund die Lasten für Geldleistungsgesetze ganz oder zu einem höheren (Mindest-)Anteil (80 bis 90%) übertragen.
- Denkbar wäre auch das gesonderte Ausweisen von Ausgaben der Länder, die durch Bundesgesetz dem Grunde und der Höhe nach festgelegt sind. Belastungsunterschiede wären vorab gesondert (vollständig) auszugleichen.
- Überlegenswert wäre auch, analog zum NFA in der Schweiz den bestehenden einnahmeorientierten Finanzausgleich durch einen Lastenausgleich zu ergänzen.

- Grundsätzlich wäre zu überlegen, das Konnexitätsprinzip (siehe dazu 61. Deutscher Juristentag 1996, Geske 2003) differenziert anzuwenden. Ohne an dieser Stelle die Grundsatzdiskussion fortzuführen, könnte erwogen werden, die Vollzugskausalität bei gleichmäßig anfallenden Lasten, quasi im „normalen Gesetzesvollzug“, beizubehalten, jedoch bei zusätzlichen und regional unterschiedlich streuenden Lasten von einer Veranlassungskausalität auszugehen.
- Die Sozialhilfe bietet wegen ihrer Anwendung auf unterschiedliche Lebensbereiche auch die Möglichkeit zu differenzierten Kostenteilungen. Grundsätzlich richtig erscheint die Kostenübernahme des „Arbeitslosengeld II“ durch den Bund im Rahmen der sogen. Hartz IV-Reform. Faktisch handelt es sich um eine sozialpolitische Geldleistung, bei der im Gesetzesvollzug keine landespolitischen Spielräume gegeben sind.
- Als Ergänzung zu Kostenteilungen bei sozialen Leistungsgesetzen zwischen Bund und Ländern wäre zu diskutieren, den Ländern mehr Entscheidungsspielräume bei der Bemessung von Sozialleistungen zuzubilligen. Die gegenwärtige Bundesgesetzgebung erlaubt keine oder nur geringe regionale Differenzierungen. Der Bundesgesetzgeber könnte die Gestaltung der Ansprüche zumindest der Höhe nach, soweit sie von den Ländern zu tragen sind, den Ländern überlassen. Die Länder, gegebenenfalls die Kommunen, wären dann in der Lage, die Leistungen den regionalen Lebenshaltungskosten anzupassen. Damit könnte auch ein Stück regionaler Ausgleich erzielt werden, denn im Grundsatz liegen die allgemeinen Lebenshaltungskosten in wirtschaftsschwachen Ländern niedriger als in wirtschaftsstarken. Die tatsächlich erzielbaren Entlas-

tungseffekte in den Stadtstaaten sollten dabei nicht überschätzt werden, denn in städtischen Agglomerationsräumen dürften eventuelle Einsparungspotentiale deutlich niedriger liegen als in ländlichen Räumen. Es empfiehlt sich aber, die vorliegende Fragestellung bei den sich abzeichnenden Verhandlungen zur zweiten Stufe der Föderalismusreform wieder aufzugreifen.

## 7. Literaturverzeichnis

Alisch, M./Dangschat, J. S., 1998: Armut und soziale Integration. Strategien sozialer Stadtentwicklung und lokaler Nachhaltigkeit, Opladen 1998.

Arndt, O./Waluga, M., 2004: Grundlagen des LFA: Städte-Benchmarking und empirische Maßstäbe für Sonderlasten, in: BAW Institut für Wirtschaftsforschung, Regionalwirtschaftliche Studien 19, S. 146 – 238.

Bade, K. J., 2000: Europa in Bewegung. Migration vom späten 18. Jahrhundert bis zur Gegenwart, München 2000.

Bertelsmann Stiftung, 2005: Die Bundesländer im Standortwettbewerb 2005, Gütersloh.

Bertelsmann, 2000: Bertelsmann-Kommision „Verfassungspolitik & Regierungsfrähigkeit, Entflechtung 2005. Zehn Vorschläge zur Optimierung der Regierungsfähigkeit im deutschen Föderalismus, Gütersloh

Besendorfer, D./Dang, E.P./ Raffelhüschen, B., 2005: Die angekündigte Katastrophe. Pensionslasten der Bundesländer im Vergleich, Stiftung Marktwirtschaft, Argumente zur Marktwirtschaft und Politik, Nr. 89.

Blankart, C.B., 1998: Öffentliche Finanzen in der Demokratie, 3. Aufl., München.

Blankart, C.B., 2002: Daseinsvorsorge ökonomisch betrachtet, Zeitschrift für Wirtschaftspolitik, Jg. 51, Heft 1, S. 28-41.

BMF, 1995: Einnahmenverteilung zwischen Bund und Ländern. Probleme und Lösungsmöglichkeiten. Gutachten erstattet vom Wissenschaftlichen Beirat beim Bundesministerium der Finanzen, Schriftenreihe des Bundesministeriums der Finanzen, Heft 56, Stollfuß Verlag, Bonn

Borell, R., 1981: Mischfinanzierungen. Darstellung, Kritik, Reformüberlegungen, Wiesbaden

Eicher, H., 1988: Der Machtverlust der Landesparlamente. Historischer Rückblick, Bestandsaufnahme, Reformansätze, Berlin

Eidg. Finanzdepartment (Hrsg.), Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgaben zwischen Bund und Kantonen (NFA), Botschaft des Bundesrates, Bern 2004

Eisner, M. 1997: Das Ende der zivilisierten Stadt? Die Auswirkungen von Modernisierung und urbaner Krise auf Gewaltdelinquenz, Frankfurt/New York 1997.

Enquete-Kommission Verfassungsreform des Deutschen Bundestages, 1976, 1977: Beratungen und Empfehlungen zur Verfassungsreform. Schlussbericht, hrsg. vom Presse- und Informationsamt des Deutschen Bundestages, Teil 1 Bonn 1976, Teil II Bonn 1977

Friedrich, J., 1997: Eine Typologie westdeutscher Großstädte und Muster ihrer Entwicklungen 1970 – 1990, in: ders. (Hrsg.), Die Städte in den 90er Jahren. Demographische, ökonomische und soziale Entwicklungen, Opladen 1997.

Geske, O.-E., 1998: Eine neue Finanzverfassung zur Wiederherstellung eines strikten Konnexitätsprinzips?, Wirtschaftsdienst, 78, 556-564.

Geske, O.-E., 2003: Erwartungen an die Neuordnung des deutschen Föderalismus, in: Wirtschaftsdienst 2003, 721 – 731.

Grote, R., 1996: Empfehlen sich Maßnahmen, um in der Finanzverfassung Aufgaben- und Ausgabenverantwortung von Bund, Ländern und Gemeinden stärker zusammenzuführen?, Juristenzeitung, 17, 832-842.

Häde, U., 1996: Finanzausgleich, Tübingen.

Haug, P., 2004: Sinkende Einwohnerzahlen und steigende Kosten für kommunale Leistungen, in: Institut für Wirtschaftsforschung Halle (Hrsg.), Wirtschaft im Wandel, 10. Jg., S. 306 – 312.

Häußermann, H., 1998: Armut und Reichtum in der Stadt, in: Sauberzweig, D./ Laitenberger, W. (Hrsg.), Stadt der Zukunft – Zukunft der Stadt, Baden-Baden, S. 91 – 112.

Heeckt, H., 1967: Die ökonomischen Funktionen und die Fazilitäten der Seehäfen im gesamtstaatlicher Sicht, in: Handbuch der europäischen Seehäfen, hrsg. von Horst Sanmann, Bd. 1, Grundfragen der Seeverkehrswirtschaft, Verlag Weltarchiv, Hamburg S. 247-284.

Henke, K.-D., 1993: Maßnahmen zur Stärkung der Eigenstaatlichkeit der Länder und die Finanzierung der deutschen Einheit, Staatswissenschaften und Staatspraxis, 4, 10-25.

Hesse, K., 1962: Der unitarische Bundesstaat, Karlsruhe.

Hidien, J. W., 1998: Die Verteilung der Umsatzsteuer zwischen Bund und Ländern, Nomos, Baden-Baden

Homburg, St., 1994: Anreizwirkungen des deutschen Finanzausgleichs, Finanzarchiv, NF, 51, 312-330.

Huber, B., K. Lichtblau, 1998: Konfiskatorischer Finanzausgleich verlangt eine Reform, Wirtschaftsdienst, 78. Jg., S. 142 – 147.

Huber, B., K. Lichtblau, 1999: Reform der deutschen Finanzverfassung – die Rolle des Konnexitätsprinzips, Hamburger Jahrbuch für Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik, Bd. 44, S. 69ff.

Hummel, M./ Leibfritz, W., 1986: Die Stadtstaaten im Länderfinanzausgleich. Gutachten im Auftrag des Bundesministers der Finanzen (ifo-studien zur finanzpolitik 45), München.

Institut für Seeverkehrswirtschaft und Logistik (ISL), 1999: Quantifizierung der Hafenabhängigkeit der Bremerhavener Wirtschaft, Bremerhaven.

Juristentag, 1996: Empfehlen sich Maßnahmen, um in der Finanzverfassung Aufgaben- und Ausgabenverantwortung von Bund, Ländern und Gemeinden stärker zusammenzuführen?, in: Verhandlungen des 61. Deutschen Juristentages, 1996, Bd. II/1 und 2.

Kesper, I., 1998: Bundesstaatliche Finanzordnung. Grundlagen, Bestand, Reform, Baden-Baden.

Kirchhof, F., 1996: Empfehlen sich Maßnahmen, um in der Finanzverfassung Aufgaben- und Ausgabenverantwortung von Bund, Ländern und Gemeinden stärker zusammenzuführen?, NJW (23, Beilage), 21*-24*.

Kitterer, W./ Burckardt, T./ Löwer, H., 2004: Die Einbeziehung der Stadtstaaten in das bundesdeutsche Finanzverteilungssystem, in: BAW Institut für Wirtschaftsforschung, Regionalwirtschaftliche Studien 19, S. 9 – 146.

Kommission "Erhalt und Fortentwicklung der bundesstaatlichen Ordnung innerhalb der Bundesrepublik – auch in einem vereinten Europa, 1990: Düsseldorf.

Kommission für die Finanzreform, 1966: Gutachten über die Finanzreform in der Bundesrepublik Deutschland, Stuttgart.

Korioth, St., 1993: Beteiligung des Bundes an den Sozialhilfekosten?, DVBl., S. 356 – 364.

Korioth, St., 1997: Der Finanzausgleich zwischen Bund und Ländern, Tübingen.

Kröhnert, St./ Olst, N.v./ Klingholz, R., 2004: Deutschland 2020. Die demografische Zukunft der Nation, Berlin.

Laaser, C.-F./Sichelschmidt, H. 2000: Möglichkeiten und Grenzen einer Privatfinanzierung von Verkehrsinfrastruktur, in: Die Weltwirtschaft, S. 117-143.

Lehmbruch, G., 2002: Der unitarische Bundesstaat in Deutschland: Pfadabhängigkeit und Wandel, in: A. Benz/ Lehmbruch, G. (Hrsg.), Föderalismus. Analysen in entwicklungsgeschichtlicher und vergleichender Perspektive, PVS Sonderheft 32/2001, Wiesbaden, 53 – 110.

Littmann, K., 1991: Über einige Untiefen der Finanzverfassung, Staatswissenschaften und Staatspraxis, 2, 31-45.

Littmann, K., 1993: Probleme der Finanzverfassung im vereinten Deutschland, Probleme des Finanzausgleichs in nationaler und internationaler Sicht, Berlin, 53-62.

Loeffelholz, H.-D. v./Rappen, H., 2004: Bevölkerungsentwicklung und kommunale Finanzkrise – Ver- oder Entschärfung durch Schrumpfung und Alterung der Bevölkerung in Deutschland? – , in: M. Junkernheinrich/ H. Zierold (Hrsg.), Bevölkerung, Finanzkrise und Gemeindefinanzreform, Berlin 2004

Lüneburg, A./ Dannemann, G./ Lörcher, S., 1985: Ökonomische und fiskalische Bedeutung der Häfen für Bremen, Regionalwirtschaftliche Studien 6, Bremer Ausschuss für Wirtschaftsforfschung, Bremen.

Musgrave, R. A., 1959: The Theory of Public Finance. A Study in Public Economy, McGraw-Hill Book Company, New York, Toronto, London

Musgrave, R.A., P. B. Musgrave, L. Kullmer, 1992: Die öffentliche Finanzen in Theorie und Praxis, 3. Bd., 4. Auflage, Tübingen.

OECD, 1998: Wirtschaftsberichte 1997-1998: Deutschland, Paris.

Peffekoven, R., 1988: Berücksichtigung der Seehafenlasten im Länderfinanzausgleich?, in: Finanzarchiv, NF Bd. 4, S. 397-415.

Peffekoven, R., 1993: Finanzausgleich im Spannungsfeld zwischen allokativen und distributiven Zielsetzungen, Probleme des Finanzausgleichs in nationaler und internationaler Sicht, Berlin, 11-27.

Peffekoven, R., 1994: Reform des Finanzausgleichs – eine vertane Chance, Finanzarchiv, NF, 51, 281-311.

Planco Consulting, 1998: Regionale und nationale Vorteile der bremischen Häfen im Zusammenhang mit der Hafenlastabgeltung im Länderfinanzausgleich (Planco-Gutachten), Essen.

Pohlan, J., 1997: Finanzen der Städte. Eine Analyse der mittelfristigen Entwicklungsunterschiede, Berlin

Renzsch, W. 2006: Der Haushalt des Landes Sachsen-Anhalt, im Erscheinen

Renzsch, W., 1991: Finanzverfassung und Finanzausgleich. Die Auseinandersetzungen um ihre politische Gestaltung in der Bundesrepublik Deutschland zwischen Währungsreform und deutscher Vereinigung (1948 bis 1990), Bonn.

Renzsch, W., 1997: Budgetäre Anpassung statt institutionellen Wandels. Zur finanziellen Bewältigung der Lasten des Beitritts der DDR zur Bundesrepublik, in: H. Wollmann/ H.-U. Derlien/ K. König/ W. Renzsch/ W. Seibel (Hrsg.), Transformation der politisch-administrativen Strukturen in Ostdeutschland (Beiträge zu den Berichten der Kommission für die Erforschung des sozialen und politischen Wandels in den neuen Ländern e.V. (KPSW), Band 3.1), Opladen

Renzsch, W., 1999: Aufgabenschwerpunkte und –verschiebungen im Bund, in: T. Ellwein/ E. Holtmann (Hrsg.), 50 Jahre Bundesrepublik Deutschland. Rahmenbedingungen - Entwicklungen – Perspektiven, PVS-Sonderheft 30, Wiesbaden

Renzsch, W., 2000: Kompetenzzuordnung und Finanzverantwortung. Eine Vormerkung und zehn Thesen, in: H.-J. Schmidt-Trenz/M. Fonger (Hrsg.), Bürgerföderalismus. Zukunftsfähige Maßstäbe für den bundesdeutschen Finanzausgleich, Baden-Baden 2000, 42 – 46.

Renzsch, W., 2000: Reform der Finanzverfassung zwischen ökonomischer Effizienz, bundesstaatlicher Funktionalität und politischer Legitimität, in: T. Büttner (Hrsg.), Finanzverfassung und Föderalismus in Deutschland und Europa, Baden-Baden, 39 – 60.

Renzsch, W., 2004: Belastungen der Länder und Gemeinden durch Bundesgesetze, in: Wirtschaftsdienst, 84. Jg./2004, Heft 11

Sachverständigenrat, 1997: zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, Wachstum, Beschäftigung, Währungsunion – Orientierungen für die Zukunft, Jahresgutachten 1997/98, Stuttgart

Sachverständigenrat, 2003: zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, Jahresgutachten 2003/2004: Staatsfinanzen konsolidieren – Steuersystem reformieren, http://www.sachverstaendigenrat-wirtschaft.de/

Sassen, S., 1994: Cities in a World Economy, London, New Dehli 1994.

Sassen, S., 2000: Machtbeben. Wohin führt die Globalisierung?, München 2000.

Scharpf, F. W./Reissert, B./ Schnabel, F., 1976: Politikverflechtung: Theorie und Empirie des kooperativen Föderalismus in der Bundesrepublik, Kronberg.

Scharpf, F.W., 1994: Der Bundesrat und die Kooperation auf der „dritten Ebene“, in: ders., , Frankfurt/M, 59-91.

Scherer, M., 2002: Freie Hansestadt Bremen, in: Hans-Georg Wehling (Hrsg.), Die deutschen Länder. Geschichte – Politik – Wirtschaft, 2. Aufl., Leske + Budrich Opladen.

Schmidt, M., 2004: Die öffentlichen und privaten Bildungsausgaben Deutschlands, in: Zeitschrift für Staats- und Europawissenschaften, 2. Jg., Heft 1, S. 7-31.

Schuppert, G. F. / Dahrendorf, F., 1985: Verfassungsrechtliche und finanzwissenschaftliche Aspekte des Länderfinanzausgleichs, Baden-Baden.

Seitz, H., 2004: Implikationen der demographischen Veränderungen für die öffentlichen Haushalte und Verwaltungen, Dresden Discussion Paper in Economics no. 08/04 (http://rcswww.urz.tu-dresden.de/wpeconomics/index.htm)

Selmer, P., 1996: Empfehlen sich Maßnahmen, um in der Finanzverfassung Aufgaben- und Ausgabenverantwortung von Bund, Ländern und Gemeinden stärker zusammenzuführen?, *NJW* (32), 2062-2068.

Senatskanzlei, 2003: Langfristige Globalplanung 2003 (LPG 03). Methodenband. Die demografische Entwicklung des Landes Bremen und der Stadtgemeinden Bremen und Bremerhaven 2003-2020, unveröffentlich.

Sichelschmidt, H., 2000: Ökonomische Überlegungen zur Anerkennung von Seehafenlasten im Länderfinanzzausgleich, Institut für Weltwirtschaft, Kieler Arbeitspapier Nr. 980, Kiel.

Statistisches Bundesamt (StaBA) 2005: Sozialleistungen, Fachserie 13/Reihe 2.1., Wiesbaden

Statistisches Bundesamt, (StaBA) 2003: Regionalisierte Daten zum Bezug von Sozialhilfe. Auswertung der Sozialhilfestatistik, Bonn

Statistisches Bundesamt, (StaBA) 2003a: Sozialhilfe in Deutschland. Entwicklung, Umfang, Strukturen, Wiesbaden 2003

Statistisches Bundesamt, (StaBA) 2004: Sozialhilfe im Ländervergleich 2002, Wiesbaden

Statistisches Bundesamt, (StaBA) 2004a: Sozialhilfeausgaben im Jahr 2003 netto um 3,0% gestiegen, Pressemitteilung vom 20. Oktober 2004

Wehling, W./Peters, J./ Wiebe, S., 2002: Arbeitsplätze schaffen – Einwohner gewinnen. Analysen und Strategien für den Stadtstaat, in: BAW, Monatsbericht 10/2002, S. 1 – 8.

Windhoff-Heretier, A., 1991: Gegen den Strom nationaler Politik: Zum Verhältnis zwischen Metropolen und Zentralstaat – das Beispiel London und New York, in: PVS Sonderheft 22, Staat und Stadt, hrsg. von Bernhard Blanke, S. 259 – 282.

Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium der Finanzen, 1992: Gutachten zum Länderfinanzausgleich in der Bundesrepublik Deutschland, Bonn.

Zeitschrift für Gesetzgebung, 2000: 15. Jahrgang, Sonderheft.