

André W. Heinemann, Jacqueline Koerber

Bremens Last und Zukunft

Eine Analyse der finanziellen Vorbelastungen der
öffentlichen Haushalte der Freien Hansestadt

Schriftenreihe Institut Arbeit und Wirtschaft | September 2023



**FORSCHUNG
& TRANSFER**

Herausgeber:

Institut Arbeit und Wirtschaft (iaw)
Universität / Arbeitnehmerkammer Bremen
Postfach 33 04 40
28334 Bremen

Bestellung:

Institut Arbeit und Wirtschaft (iaw)
– Geschäftsstelle –
Tel.: +49 421 218-61704
iaw-info@uni-bremen.de

Institut Arbeit und Wirtschaft
André W. Heinemann, Jacqueline Koerber

**Bremens Last und Zukunft –
Eine Analyse der finanziellen Vorbelastungen der
öffentlichen Haushalte der Freien Hansestadt**

Kurzfassung

Die fiskalischen Entscheidungsspielräume des Landes Bremen werden nicht nur durch die Schuldenbremse, sondern auch durch die nach Verteilung und bundesstaatlicher Umverteilung zur Verfügung stehenden Einnahmen determiniert. Dabei spielt die Vorbestimmung der Länderausgaben durch Ausgabenrestriktionen eine Rolle, da sie die Einnahmenseite vorprägt und mithin den Entscheidungs- und Handlungsspielraum maßgeblich beschränkt.

Um den Grad der Gestaltbarkeit der Länderhaushalte näher bestimmen zu können, wurden im Rahmen der vorgelegten Studie insbesondere sogenannte Altlasten auf der Länderebene (einschließlich Gemeinden) in Form von Zinsausgaben und Versorgungsbezügen analysiert, um die Auswirkungen in der Vergangenheit liegender politischer Entscheidungen auf die derzeitigen Haushaltsbedingungen festmachen zu können. Hierfür wurde die einwohnerbezogene Finanzkraft der Länder vergleichend gegenübergestellt, um für den Stadtstaat Bremen eine genaue Standortbestimmung vorzunehmen.

Mit der vorliegenden Analyse wird eine erste Standortbestimmung vorgenommen, die aufzeigen soll, dass die zur Verfügung stehenden Primäreinnahmen und die damit verbundenen finanziellen Mittel zur politischen Aufgabenerfüllung des Stadtstaates einer erheblichen Vorprägung unterliegen, da sie eng an die Lasten der Vergangenheit im Sinne der Zinsausgaben und Versorgungslasten geknüpft sind. Die Analyse zeigt, dass das Land Bremen überproportional von diesen Altlasten betroffen ist.

Darüber hinaus wurde das Sanierungshilfengesetz im Kontext vorstrukturierter Ausgaben betrachtet. Die Analyse legt offen, dass die Sanierungshilfen des Bundes einerseits einer Stärkung der Wirtschafts- und Finanzkraft dienen und andererseits die Einnahmen Bremens zusätzlich vorbelasten. Diese Verbindung entsteht durch die Tilgungsvereinbarung an sich, die mit einer jährlichen Tilgung von 80 Mio. EUR rechnet, was direkt die zur Verfügung stehenden Primäreinnahmen limitiert. Darüber hinaus sind die Primäreinnahmen, die die Sanierungshilfen umfassen, hinsichtlich der restlichen 320 Mio. EUR inhaltlich an die Zielsetzungen des Sanierungshilfengesetzes gebunden, was den Grad der Gestaltbarkeit der Finanzkraft Bremens weiterhin einschränkt. Anknüpfend an diese Analyse wurde ein weiterer Forschungsaspekt auf die Hafentlastabgeltung gelegt, um eine aktuelle Standortbestimmung der Debatte um die Verteilung von Finanzierungslasten zwischen Bund und Ländern im Kontext von Seehäfen vornehmen zu können.

Insgesamt liegt der Fokus auf der umfassenden Analyse von Determinanten, die die fiskalischen Entscheidungsspielräume Bremens beeinflussen, was von entscheidender Bedeutung ist, um fundierte finanzielle Strategien für die Zukunft zu entwickeln und die finanzielle Stabilität des Stadtstaates zu gewährleisten.

Inhaltsverzeichnis

Abbildungsverzeichnis	6
Abkürzungsverzeichnis	7
1. Einleitung	9
2. Primäreinnahmen	10
2.1 Primäreinnahmen Bremens im Ländervergleich	10
2.2 Primäreinnahmen Bremens unter Berücksichtigung bestimmter Vorbelastungen	11
2.2.1 Zinsausgaben	11
2.2.2 Versorgungslasten.....	12
2.3 Erste allgemeine Auswertung	13
3. Das Sanierungshilfengesetz.....	15
3.1 Vorgaben des Sanierungshilfengesetzes	16
3.2 Sanierungshilfen im Kontext der Primäreinnahmen.....	17
3.3 Kritische Betrachtung des Sanierungshilfengesetzes	19
4. Investitionsausgaben in Bremen	20
5. Seehafenlast in Bremen	23
5.1 Die Finanzierungsstruktur deutscher Häfen.....	24
5.1.1 Ko-Finanzierung der Seehäfen bis 2004	24
5.1.2 Ko-Finanzierung der Seehäfen ab 2005	25
5.2 Der bremische Hafen in Zahlen	26
5.3 Die Kosten des bremischen Hafens – eine Analyse	28
5.4 Die Gesamtausgaben der Häfen – ein Ergebnisbericht.....	32
5.5 Die Finanzierung deutscher Seehäfen auf dem Prüfstand	33
5.6 Maßnahmen und Empfehlungen.....	34
6. Fazit und Ausblick.....	35
7. Literatur	37

Abbildungsverzeichnis

Abb. 1: Darstellung der Primäreinnahmen der Länder 2021.....	9
Abb. 2: Ermittlung von Primäreinnahmen	10
Abb. 3: Darstellung der Primäreinnahmen der Länder 2021 je Einwohner in EUR.....	11
Abb. 4: Primäreinnahmen Bremens unter Berücksichtigung der Zinsausgaben.....	12
Abb. 5: Primäreinnahmen Bremens unter Berücksichtigung der Versorgungslasten	13
Abb. 6: Darstellung der verbleibenden Finanzkraft je EW nach Abzug von Altlasten in EUR.....	14
Abb. 7: Gegenüberstellung der Finanzkraft vor und nach Abzug von Altlasten in EUR.....	15
Abb. 8: Verbleibende Finanzkraft nach Abzug von Altlasten und Sanierungshilfen.....	18
Abb. 9: Primäreinnahmen vor und nach Abzug von Altlasten und Sanierungshilfen	19
Abb. 11: Darstellung investiver Ausgaben der Länder im Fünfjahresdurchschnitt.....	21
Abb. 12: Investive Ausgaben der Länder im Fünfjahresdurchschnitt mit Bremen.....	22
Abb. 13: Güterumschlag im deutschen Seeverkehr 1991 bis 2013 nach Bundesländern	28
Abb. 14: Produktplan 81 „Häfen“	29
Abb. 15: Ermittlung der Hafенlasten nach Renzsch	30
Abb. 16: Angepasste Ermittlung der Hafенlasten	31
Abb. 17: Zusammengefasste Darstellung der Hafенlasten (in Tsd. EUR).....	32

Abkürzungsverzeichnis

BW	Baden-Württemberg
BY	Bayern
BE	Berlin
BB	Brandenburg
HB	Bremen
HH	Hamburg
HE	Hessen
MV	Mecklenburg-Vorpommern
NI	Niedersachsen
NW	Nordrhein-Westfalen
RP	Rheinland-Pfalz
SL	Saarland
SN	Sachsen
ST	Sachsen-Anhalt
SH	Schleswig-Holstein
TH	Thüringen

1. Einleitung

Zwischen Schuldenbremse und Vorbestimmung der Länderausgaben durch Ausgabenrestriktionen werden fiskalpolitische Entscheidungsspielräume dem Anschein nach eingeschränkt. Der Grad der Gestaltbarkeit ist ein wichtiger Faktor für die Länderhaushalte, weil er maßgeblich beeinflusst, inwieweit die Landesregierungen ihre finanziellen Ressourcen nach ihren politischen Zielen und Prioritäten lenken können. Eine Stellschraube stellen hierbei die Primäreinnahmen dar, die den Haushalten zur Verfügung stehen (s. Abbildung 1). Primäreinnahmen (bereinigte Einnahmen abzüglich Vermögensveräußerung) können den Vorbelastungen in Form von Zinsausgaben, der Versorgungsausgaben und der überwiegend gesetzlich geregelten Sozialleistungen gegenübergestellt werden. Diese nicht gestaltbaren Ausgaben, die in der Analyse als Vorbelastungen untersucht werden sollen, stellen insbesondere für Stadtstaaten wie Bremen aufgrund ihrer erhöhten Ausgabenbedarfe eine Herausforderung dar.

Abb. 1: Darstellung der Primäreinnahmen der Länder 2021



Quelle: Statistisches Bundesamt, Fachserie 14, Reihe 2 (Kassenstatistik; 19.04.2022); eigene Berechnung; eigene Darstellung.

Diesbezüglich soll das Forschungsprojekt diese Vorbelastungen im Ländervergleich gegenüberstellen und dahingehend die Besonderheiten für den bremischen Haushalt herausarbeiten. Für die Aufstellung und Durchführung der öffentlichen Haushalte der Freien Hansestadt Bremen wird es in den kommenden Jahren weiterhin darauf ankommen, die Funktionsfähigkeit des Stadtstaates aufrechtzuerhalten und dabei die Bedingungen für eine nachhaltige Finanzpolitik vor dem Hintergrund neuer und teils finanziell enormer Herausforderungen wie den notwendigen Maßnahmen zur Transformation in Richtung eines klimafreundlichen Stadtstaates zu berücksichtigen.

Um einen Überblick für die Debatte zu erhalten, inwieweit die fiskalpolitischen Entscheidungsspielräume durch vorstrukturierte Belastungen tatsächlich eingeschränkt werden, kann eine Übersicht über nicht gestaltbare Ausgaben in Form von Zinsausgaben und Versorgungsausgaben hilfreich sein. Das Forschungsprojekt soll die leitende Frage beantworten, inwiefern finanzielle Verpflichtungen den Haushalt des Landes Bremen belasten und inwieweit es im Ländervergleich zu unterschiedlichen finanzpolitischen Ausgangslagen im Kontext der Entscheidungsspielräume kommt. Insbesondere soll dahingehend die Komponente der überproportionalen Belastung des Landes Bremen betrachtet werden. Nachfolgend werden hierfür die Primäreinnahmen mit Bezugsgrößen wie Zinszahlungen und Altlasten gegenübergestellt wie auch öffentliche Investitionen im Ländervergleich betrachtet und die Herausforderungen im Rahmen des Sanierungshilfengesetzes herausgestellt. Abschließend wird der bremische Hafen als ein weiterer Faktor im Kontext der Haushaltsbetrachtungen analysiert und an die Debatte um die Lastenverteilung zwischen Bund und Land angeknüpft.

2. Primäreinnahmen

Bei den sogenannten Primäreinnahmen handelt es sich um eine Größe im Kontext der Berechnung des Primärsaldos öffentlicher Haushalte. Die Primäreinnahmen werden bestimmt, indem von den bereinigten Einnahmen die Erlöse aus Vermögensveräußerungen abgezogen werden. Folglich werden positive oder negative Auswirkungen auf den jeweiligen Haushalt im Sinne der Einmaleffekte herausgerechnet. Die Primäreinnahmen sollen nachfolgend im Ländervergleich betrachtet und hinsichtlich bestimmter Vorbelastungen analysiert werden.

2.1 Primäreinnahmen Bremens im Ländervergleich

Im Folgenden wird für die Beschreibung der Einnahmesituation Bremens von den Primäreinnahmen für das Jahr 2021 ausgegangen. Abbildung 2 illustriert den Rechenweg, wie diese berechnet werden können.

Abb. 2: Ermittlung von Primäreinnahmen

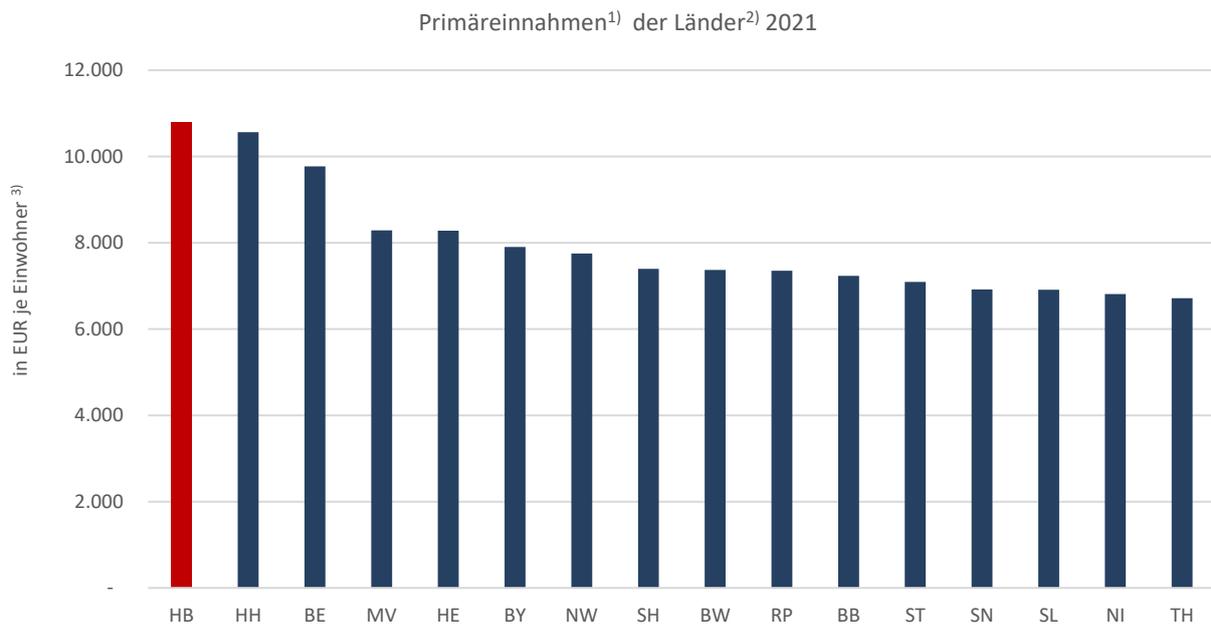
$$\begin{array}{r}
 \text{Bereinigte Einnahmen} \\
 - \text{Veräußerung von Vermögen} \\
 \hline
 = \text{Primäreinnahmen}
 \end{array}$$

Quelle: Eigene Darstellung.

Diese Zahlen der Primäreinnahmen für sich betrachtet haben jedoch nur wenig Aussagekraft über die jeweiligen finanzpolitischen Handlungsspielräume der Länder. Dahingehend sollen nachfolgend die Primäreinnahmen Bremens unter Berücksichtigung der nachstehenden Vorbelastungen genauer betrachtet werden:

- Zinsausgaben
- Vorbelastungen

Hierbei soll überprüft werden, inwieweit die zur Verfügung stehenden Mittel dahingehend bereits gebunden sind. Abbildung 3 stellt die einwohnerbezogenen Primäreinnahmen der Länder für das Jahr 2021 vergleichend gegenüber.

Abb. 3: Darstellung der Primäreinnahmen der Länder 2021 je Einwohner in EUR

¹⁾ Primäreinnahmen (Kernhaushalt) = Bereinigte Einnahmen abzüglich Vermögensveräußerungen.

²⁾ Länder einschließlich Gemeinden/Gv.

³⁾ Einwohner: Zensus-Basis 30.06.2021.

Quelle: Statistisches Bundesamt, Fachserie 14, Reihe 2 (Kassenstatistik; 19.04.2022); eigene Berechnung; eigene Darstellung.

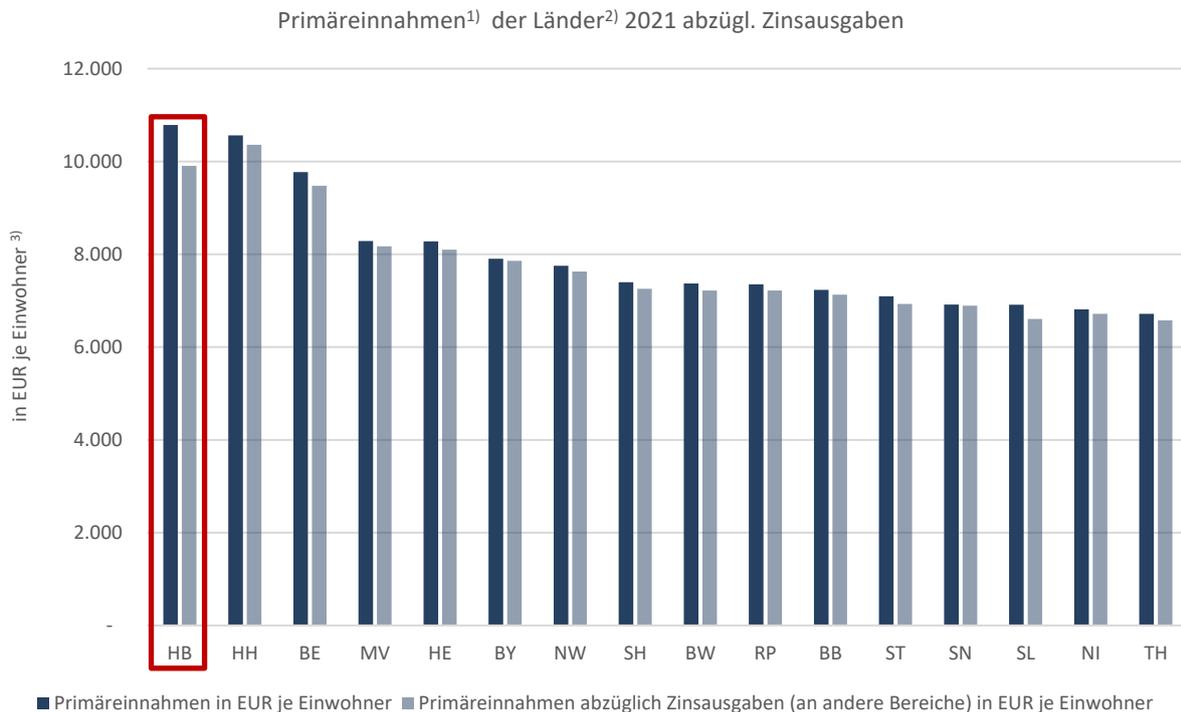
Hierbei wird ersichtlich, dass den deutschen Stadtstaaten je Einwohner im Ländervergleich am meisten Geld zur Verfügung steht. Das Land Bremen weist dahingehend eine Finanzkraft in Höhe von 10.788 EUR auf, während der Durchschnitt der Bundesländer bei 7.947 EUR je Einwohner liegt. Dem Land Thüringen hingegen stehen je Einwohner lediglich 6.716 EUR zur Verfügung.

2.2 Primäreinnahmen Bremens unter Berücksichtigung bestimmter Vorbelastungen

Bei der Betrachtung und Beurteilung der finanziellen Situation eines Landes ist zu berücksichtigen, inwieweit die Einnahmen durch entsprechende Altlasten gebunden sind. Nachfolgend soll dahingehend festgestellt werden, in welchem Umfang die finanzielle Ausstattung Bremens durch Altlasten beeinflusst wird. Altlasten werden in diesem Kontext durch Zins- und Pensionsbelastungen (Versorgungsbezüge und dergleichen) definiert. Hierbei handelt es sich um extern vorgegebene Lasten, die in der Vergangenheit entstanden sind und gegenwärtig beziehungsweise in Zukunft die Haushaltsspielräume Bremens beschränken. Zieht man diese vorbelastenden Größen von den bereinigten Einnahmen ab, ergeben sich die noch zur Verfügung stehenden Mittel für anderweitige Aufgaben. Abschnitt 2.2.1 befasst sich zunächst mit den Zinsausgaben der jeweiligen Länder, während Kapitel 2.2.2 auf Versorgungslasten eingeht. Anschließend werden die Auswirkungen dieser beiden Altlasten auf die Primäreinnahmen eingehend analysiert.

2.2.1 Zinsausgaben

Schulden und Zinsbelastungen haben das Charakteristikum, dass sie in Abgrenzung zu anderen öffentlichen Lasten kaum oder nicht zu reduzieren sind. Dahingehend erweist sich die Betrachtung dieser Größe im Kontext finanzpolitischer Entscheidungsspielräume als wesentlich.

Abb. 4: Primäreinnahmen Bremens unter Berücksichtigung der Zinsausgaben

¹⁾ Primäreinnahmen (Kernhaushalt) = Bereinigte Einnahmen abzüglich Vermögensveräußerungen.

²⁾ Länder einschließlich Gemeinden/Gv.

³⁾ Einwohner: Zensus-Basis 30.06.2021.

Quelle: Statistisches Bundesamt, Fachserie 14, Reihe 2 (Kassenstatistik; 19.04.2022); eigene Berechnung; eigene Darstellung.

Abbildung 4 stellt die einwohnerbezogenen Primäreinnahmen der Länder mit den Primäreinnahmen nach Abzug der Zinsausgaben gegenüber. Die Zinsausgaben in Bremen haben im Jahr 2021 insgesamt 595 Mio. EUR umfasst. Diese nehmen mit acht Prozent in Bremen im Ländervergleich mit Abstand den größten Anteil an den Primäreinnahmen ein. Die Zinsausgaben je Einwohner liegen in Bremen bei 881 EUR, somit ist es das Land mit den höchsten Zinsausgaben je Einwohner. Nachfolgend werden die zinsbereinigten Primäreinnahmen Bremens im Ländervergleich je Einwohner dargestellt.

2.2.2 Versorgungslasten

Die problembehaftete Entwicklung der zukünftig anfallenden Versorgungsverpflichtungen seitens der Länder ist seit Mitte der 1980er-Jahre bekannt (vgl. Deubel 2017: 513). Während es im Jahr 1995 in Deutschland 268.565 Beamte im Ruhestand gab, lag diese Zahl zu Beginn des Jahres 2016 bereits bei 684.055. Bis 2040 soll diese Größe nach den Erwartungen der Länder um 25 Prozent zunehmen, was einem Zuwachs von 214 Prozent entspricht (vgl. Deubel 2017: 513). Die in diesem Kontext bereits gefällten landespolitischen Entscheidungen haben demnach maßgebliche Auswirkungen auf die finanzpolitischen Spielräume der Gegenwart. In diesem Kontext soll die Einnahmeseite der Länder hinsichtlich der Einflussnahme dieses Faktors berücksichtigt werden. Abbildung 5 stellt die einwohnerbezogenen Primäreinnahmen der Länder unter Berücksichtigung der entsprechenden Versorgungslasten vergleichend dar.

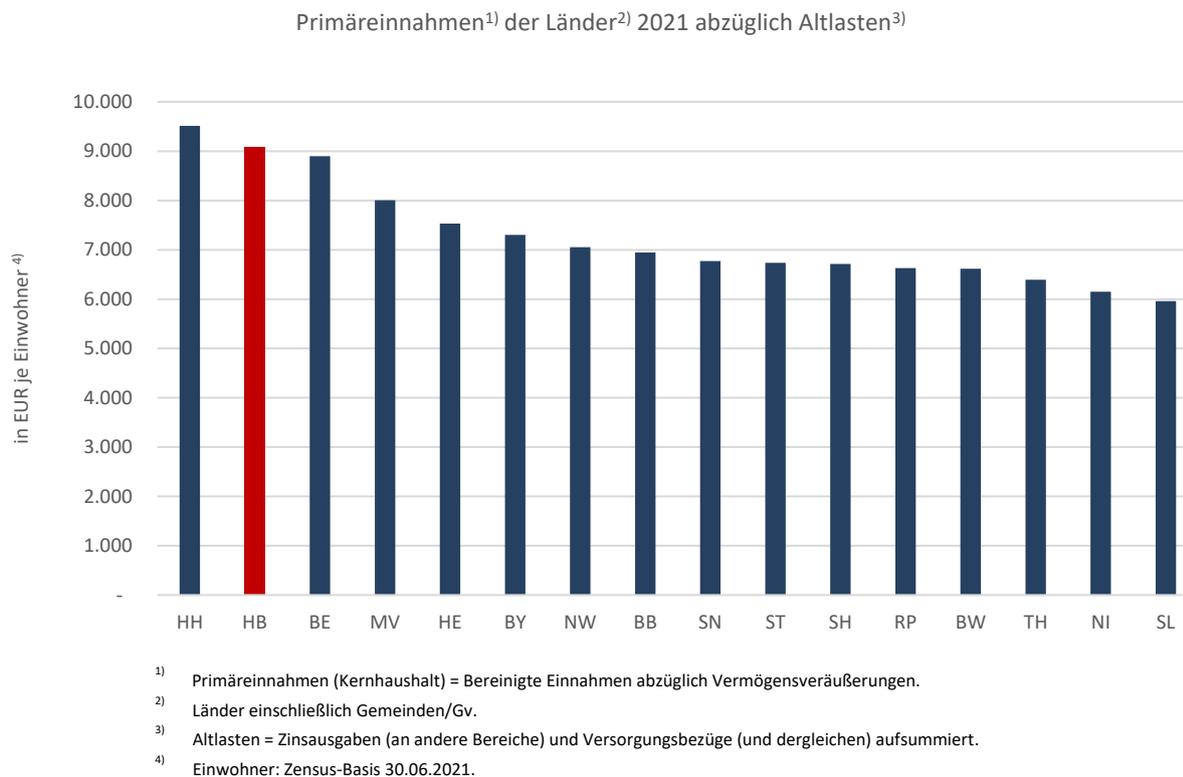
Abb. 5: Primäreinnahmen Bremens unter Berücksichtigung der Versorgungslasten

Quelle: Statistisches Bundesamt, Fachserie 14, Reihe 2 (Kassenstatistik; 19.04.2022); eigene Berechnung; eigene Darstellung.

Abbildung 5 verdeutlicht, dass Bremen auch nach Abzug der Versorgungslasten pro Einwohner mit 9.960 EUR den bundesweiten Vergleich anführt. Dennoch gilt es hierbei zu berücksichtigen, dass es sich hierbei um 828 EUR je Einwohner handelt. Damit hat Bremen die zweithöchsten Versorgungslasten je Einwohner im Ländervergleich. Der Durchschnitt liegt lediglich bei 484 EUR je Einwohner. In Anbetracht der skizzierten Prognosen werden diese Ausgaben zukünftig weiter ansteigen und im Rückschluss die Einnahmeseite Bremens weiter beschränken.

2.3 Erste allgemeine Auswertung

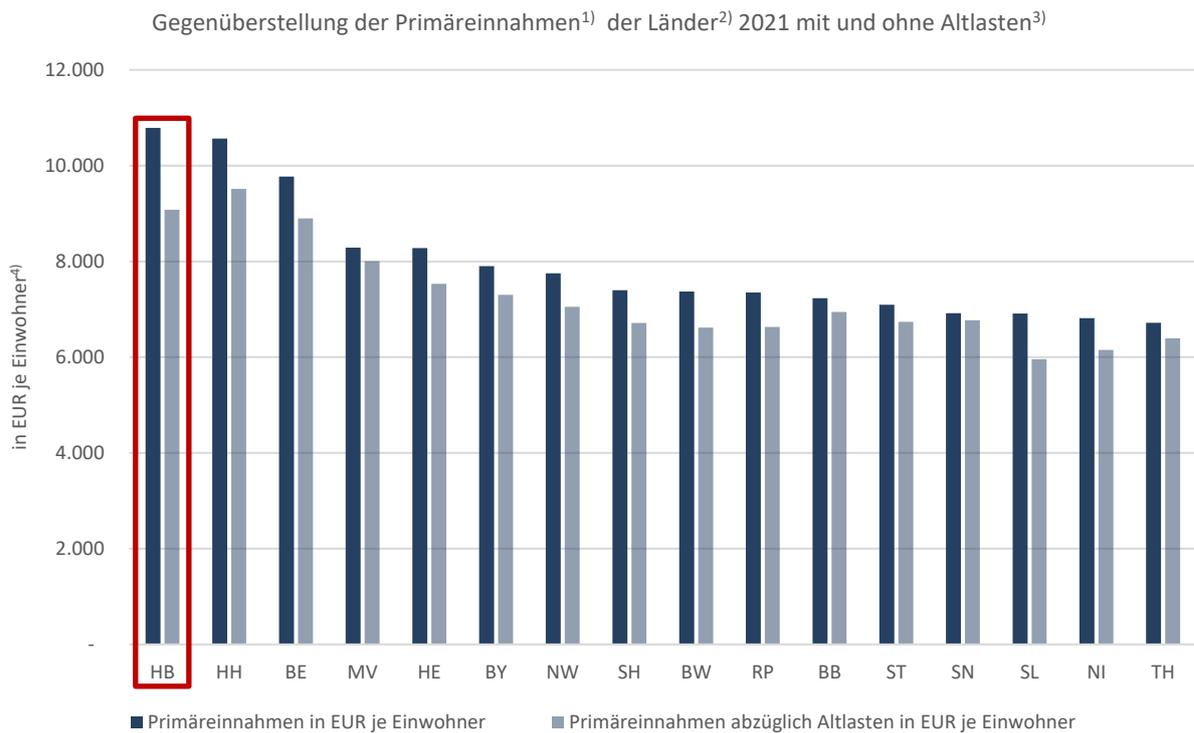
Nach den eingehenden Betrachtungen der jeweiligen Posten, die zusammengefasst als Altlasten untersucht werden, sollen nachfolgend die Auswirkungen dieser Größen auf die Primäreinnahmen analysiert werden. Abbildung 6 stellt in diesem Kontext die verbleibende Finanzkraft der Länder nach Abzug der Altlasten vergleichend gegenüber.

Abb. 6: Darstellung der verbleibenden Finanzkraft je EW nach Abzug von Altlasten in EUR

Quelle: Statistisches Bundesamt, Fachserie 14, Reihe 2 (Kassenstatistik; 19.04.2022); eigene Berechnung; eigene Darstellung.

Beim Vergleich der nach Vorbelastungen verbleibenden bereinigten (Primär-)Einnahmen in EUR je Einwohner stellt sich die Situation für das Land Bremen folgendermaßen dar: Bei der zusammenfassenden Betrachtung der Belastungen Bremens wird deutlich, dass die Finanzmittel, die für verbleibende Aufgaben zur Verfügung stehen, im Ländervergleich mit 9.079 EUR je Einwohner Bremens tendenziell hoch ausfallen. Lediglich Hamburg hat mit 436 EUR mehr je Einwohner eine höhere Verfügungsmasse pro Kopf nach Abzug der Altlasten zur Verfügung. In diesem Kontext sollten auch die Primäreinnahmen der Länder mit und ohne die etwaigen Altlasten gegenübergestellt werden. Das ermöglicht den Vergleich der entstehenden Differenzen im Ländervergleich.

Abbildung 7 macht hierbei deutlich, dass das Land Bremen die größte Differenz mit 1.709 EUR je Einwohner aufweist, während der Länderdurchschnitt bei 678 EUR je Einwohner liegt. Bremen weist folglich eine überproportional hohe Belastung durch die entsprechenden Altlasten auf. Hierbei nehmen die Zinsausgaben einen Anteil in Höhe von acht Prozent an den Primäreinnahmen ein. Dabei ist zu berücksichtigen, dass die Versorgungslasten wie auch die Belastungen durch Zinsausgaben, die von den Ländern zu tragen sind und sich maßgeblich auf die zur Verfügung stehenden Primäreinnahmen auswirken, eng mit der Bevölkerungsentwicklung verknüpft sind. Dahingehend sollte in weiteren Arbeiten diese Komponente in besonderem Maße beachtet werden, um entsprechende Auswirkungen besser einschätzen und entsprechende Implikationen ableiten zu können.

Abb. 7: Gegenüberstellung der Finanzkraft vor und nach Abzug von Altlasten in EUR

- ¹⁾ Primäreinnahmen (Kernhaushalt) = Bereinigte Einnahmen abzüglich Vermögensveräußerungen.
²⁾ Länder einschließlich Gemeinden/Gv.
³⁾ Altlasten = Zinsausgaben (an andere Bereiche) und Versorgungsbezüge (und dergleichen) aufsummiert.
⁴⁾ Einwohner: Zensus-Basis 30.06.2021.

Quelle: Statistisches Bundesamt, Fachserie 14, Reihe 2 (Kassenstatistik; 19.04.2022); eigene Berechnung; eigene Darstellung.

Nach der vorangegangenen deskriptiven Analyse der Primäreinnahmen Bremens unter Berücksichtigung spezifischer Vorbelastungen legt das folgende Kapitel den Fokus auf das Sanierungshilfengesetz, um einen tieferen Einblick in den institutionellen Rahmen des Haushalts gewinnen zu können. Diese Analyse zielt darauf ab, die strukturellen und institutionellen Aspekte des Haushaltsrahmens zu verstehen, die durch dieses Gesetz geprägt werden. Das Sanierungshilfengesetz legt die Bedingungen und Mechanismen fest, nach denen finanzschwachen Regionen in Deutschland finanzielle Unterstützung von der Bundesregierung bereitgestellt wird. Diese sind entscheidender Bestandteil des institutionellen Rahmens, der die Haushaltsplanung und -verwaltung beeinflusst. Neben dem Erkenntnisgewinn über die Verteilung finanzieller Ressourcen zwischen verschiedenen Ebenen des föderalen Systems kann so aufgezeigt werden, welche Anforderungen und Auflagen an die finanzielle Unterstützung geknüpft sind und wie dies den institutionellen Rahmen des Haushalts gestaltet. Diese Betrachtung ist von zentraler Bedeutung, um die Funktionsweise des Haushalts und die Wechselwirkungen zwischen verschiedenen politischen Ebenen umfassend abzubilden und die finanzpolitischen Gestaltungsräume zu erfassen.

3. Das Sanierungshilfengesetz

Das Ziel des Sanierungshilfengesetzes (SanG) vom 14. August 2017 (Bundesgesetzblatt Teil 1 Seite 3122, 3126) liegt darin, dass die Bundesländer Bremen und Saarland künftig eigenständig die gesetzten Vorgaben der Schuldenbremse einhalten:

„Gemäß Art. 143d Abs. 4 GG erhalten Bremen und das Saarland Sanierungshilfen des Bundes von jährlich jeweils 400 Mio. €, damit sie in die Lage versetzt werden, die Vorgaben des Art. 109 Abs. 3 GG zur Kreditaufnahme eigenständig einzuhalten. Die Voraussetzungen für die Gewährung der Mittel werden im Sanierungshilfengesetz sowie im Einzelnen in den Verwaltungsvereinbarungen zwischen Bund und den beiden Ländern geregelt.“

Das Sanierungshilfengesetz und folglich die Zuschüsse für Bremen und das Saarland sind an konkrete Vorgaben und Bestimmungen gekoppelt. Nachfolgend wird auf die Bedingungen und Regelungen näher eingegangen, die für die Gewährung dieser Mittel sowie für die eigenständige Einhaltung der Kreditaufnahmevorgaben relevant sind.

3.1 Vorgaben des Sanierungshilfengesetzes

Die Zusicherung der Sanierungshilfen beruht auf der Erkenntnis, dass Bremen sowie das Saarland eigenständig nicht in der Lage wären, den festgelegten Vorgaben von Artikel 109 Absatz 3 Grundgesetz (Netto-Neuverschuldungsverbot) nachzukommen. Die Begründung hierfür basiert auf einer landesspezifischen Kombination „aus besonders hoher Vorbelastung durch Altschulden sowie Wirtschafts- und Finanzkraftschwäche“ (Bremer Senat 2022: 1). Die Berücksichtigung der entsprechenden Sondersituationen der Länder entspricht einer (ab dem Jahr 2020) jährlichen Sanierungshilfe in Höhe von 400 Mio. EUR je betroffenem Bundesland. Die Sanierungshilfe soll dahingehend als Hilfestellung zur selbstständigen Einhaltung von Artikel 109 Absatz 3 Grundgesetz dienen.

Bremen und das Saarland erhalten die Sanierungshilfen vom Bund, sofern die vom Sanierungshilfengesetz festgelegten und in der Verwaltungsvereinbarung (SanG-VV) konkretisierten Sanierungsverpflichtungen eingehalten werden. Die Verwaltungsvereinbarung definiert hierbei die Begrifflichkeit der haushaltsmäßigen Tilgung näher und regelt in § 4 SanG die Berichtspflichten Bremens gegenüber dem Bundesministerium der Finanzen. Bis zum 15. März eines jeden Jahres soll die Freie Hansestadt Bremen die entsprechenden Haushaltsdaten an das Statistische Bundesamt übermitteln, damit die Daten aufbereitet werden können. Bis zum 30. April eines jeden Jahres muss Bremen anschließend einen umfassenderen Bericht für das Bundesministerium der Finanzen vorlegen, der für das jeweilige Berichtsjahr die haushaltsmäßige Tilgung sowie die Einhaltung der Sanierungsverpflichtungen festhält. Darüber hinaus soll Stellung zu den ergriffenen Maßnahmen zum Abbau der übermäßigen Verschuldung sowie zur Stärkung der Wirtschafts- und Finanzkraft genommen werden.

Gemäß § 2 SanG verpflichten sich die Empfängerländer der Sanierungshilfen über die Einhaltung von Artikel 109 Absatz 3 Grundgesetz hinaus dazu, Maßnahmen zum Abbau der übermäßigen Verschuldung zu ergreifen. Hierzu führt § 2 Absatz 2 des Gesetzes näher aus:

„Jährlich sind haushaltsmäßige Tilgungen in Höhe von mindestens einem Achtel der gewährten Sanierungshilfe zu leisten. In einem Zeitraum von jeweils fünf Jahren sind insgesamt haushaltsmäßige Tilgungen in Höhe von einem Fünftel der gewährten Sanierungshilfen zu leisten.“

In der Mitteilung des Senats an die Bremische Bürgerschaft vom 26. April 2022 heißt es dazu:

„Demzufolge sind jährlich wenigstens 50 Mio. Euro zu tilgen (Mindest-Tilgungspflicht) und weitere 150 Mio. Euro je Fünf-Jahres-Zeitraum (flexible Tilgungspflicht). Jahresdurchschnittlich ist somit ein Betrag von 80 Mio. Euro erforderlich. Die Einhaltung dieser Vorgaben bildet daher die zentrale finanzpolitische Rahmenvorgabe des Senats für die Aufstellung von Haushalt und Finanzplanung.“

Rechnerisch bleiben aufgrund dieser jährlichen Tilgungsverpflichtungen von den ursprünglichen Sanierungshilfen in Höhe von 400 Mio. EUR jährlich noch 320 Mio. EUR zur vorgeschriebenen Aufgabenerfüllung übrig. Neben den Tilgungsvereinbarungen werden ebenfalls die Vorgaben zur Überprüfung festgehalten. So heißt es im Bremer Sanierungshilfenbericht 2020:

„Die Überprüfung der Erfüllung der Tilgungspflicht erfolgt zeitlich differenziert. Gemäß den Vorgaben prüft das Bundesministerium der Finanzen alle 2 Jahre, erstmals im Jahr 2022, ob die Mindest-Tilgungspflicht in der Gesamtheit der zwei Vorjahre erfüllt worden ist. Das Bundesministerium der Finanzen prüft zusätzlich nach Ablauf jedes Fünf-Jahres-Zeitraums, ob die für diesen Zeitraum zu leistende Gesamtilgung einschließlich der flexiblen Tilgungspflicht eingehalten worden ist.“

Neben diesen rechtlich gebundenen Vorgaben ist auch die Verwendung der bundesstaatlichen Sanierungshilfen in die rechtlichen Rahmenbedingungen eingebunden. In einer Mitteilung des Senats vom 24. Mai 2019 steht dazu:

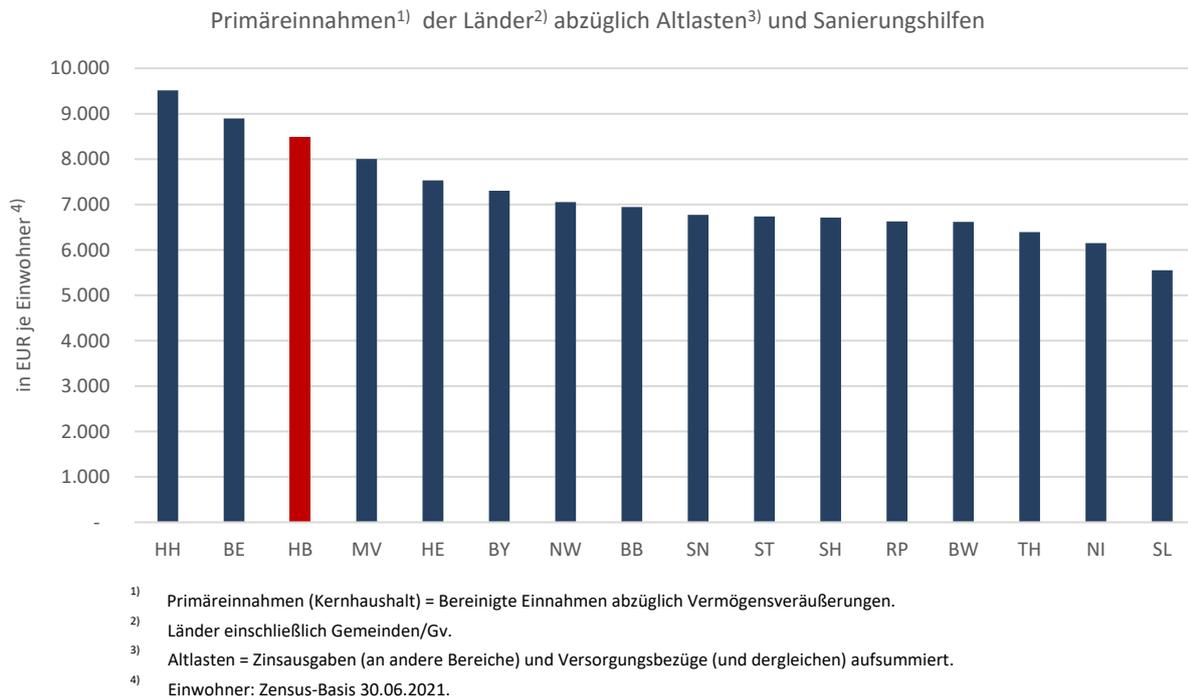
„Mit diesen Sanierungshilfen verpflichten sich die beiden Länder, geeignete Maßnahmen zur künftig eigenständigen Einhaltung dieser Vorgaben zu ergreifen. Dazu gehören ein Abbau der übermäßigen Verschuldung sowie Maßnahmen zur Stärkung und Stabilisierung der Wirtschafts- und Finanzkraft.“

Die Konsolidierungsbemühungen gehen vor diesem Hintergrund mit der Absicht einher, dass im Haushalt finanzielle Mittel für die Stärkung der Wirtschafts- und Finanzkraft freigestellt werden können. Hiermit soll ein Fokus auf Maßnahmen gelegt werden, die das wirtschaftliche und gesellschaftliche Umfeld in ihrer Standortattraktivität steigern. Hierzu werden unter anderem Maßnahmen gezählt, die ein Umfeld für Unternehmensansiedlungen sowie die Schaffung von Arbeitsplätzen schaffen. Die Schaffung und Erhaltung von Arbeitsplätzen, als die Stärkung der Wirtschaftskraft im engeren Sinne, trägt dabei unter anderem zur Generierung von Steuermehreinnahmen bei. Zusätzlich leistet jeder geschaffene Arbeitsplatz einen weiteren Beitrag zur Sanierung, indem er zur Einwohnergewinnung bei der Wohnortwahl beiträgt und darüber hinaus entlastet eine verbesserte Lage des Arbeitsmarktes im Kontext der Sozialausgaben den öffentlichen Haushalt. Im Kontext des Interesses am Grad der Gestaltbarkeit der Primäreinnahmen Bremens stellen diese inhaltlichen Verbindungen einen weiteren zentralen Anknüpfungspunkt für die Analyse dar. Dahingehend sollen nachfolgend die Sanierungshilfen im Kontext der Primäreinnahmen näher betrachtet werden.

3.2 Sanierungshilfen im Kontext der Primäreinnahmen

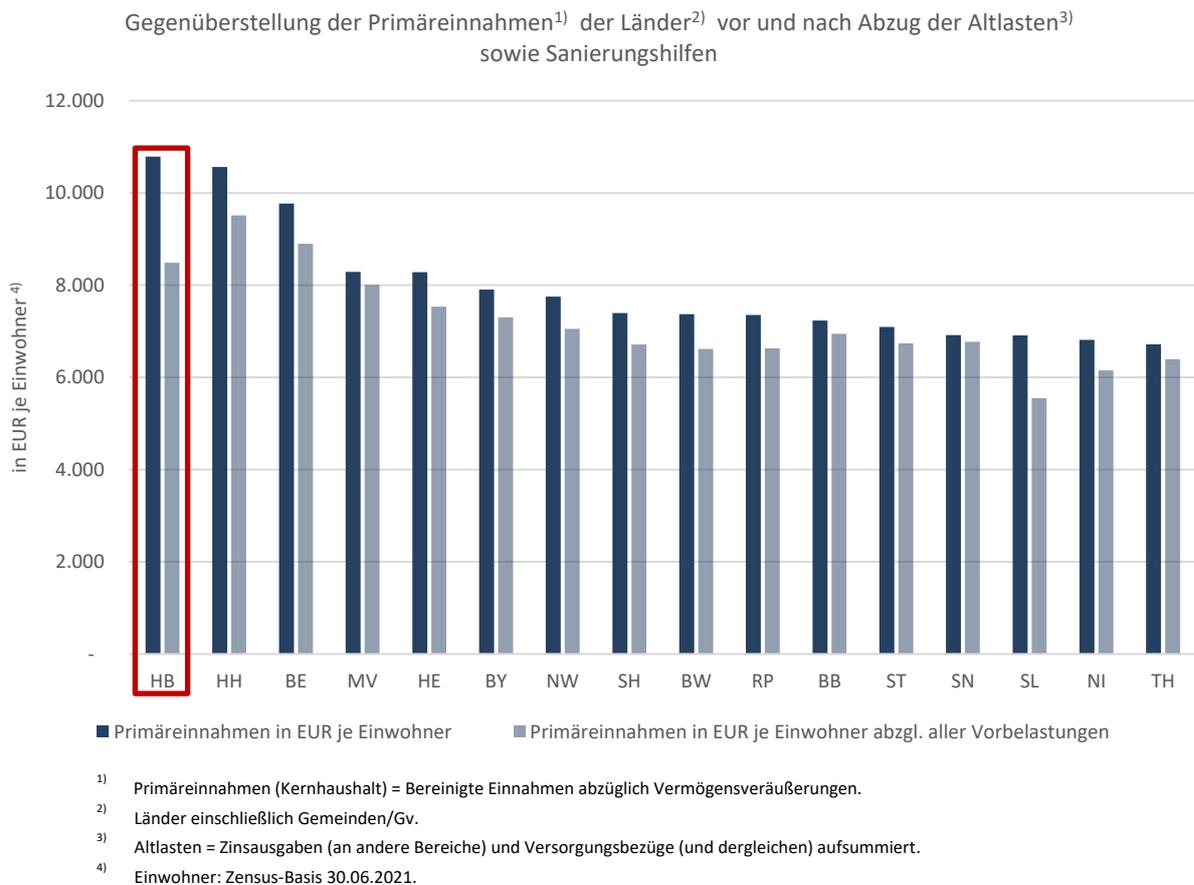
Wenn es darum geht, die Finanzkraft der deutschen Bundesländer vergleichend gegenüberzustellen, scheint es unter Berücksichtigung des Sanierungshilfengesetzes sinnvoll, diese zusätzlichen 400 Mio. EUR seitens des Bundes von der zur Verfügung stehenden Finanzkraft abzuziehen. Die um die Sanierungshilfen bereinigte Finanzkraft ermöglicht dahingehend einen besseren Einblick in die zur Verfügung stehende Finanzmasse Bremens. Abbildung 8 stellt die verbleibende Finanzkraft im Ländervergleich nach Abzug der bereits beschriebenen Altlasten und Sanierungshilfen dar.

Hieraus lässt sich ableiten, dass die 400 Mio. EUR, die im Rahmen des Sanierungshilfengesetzes an Bremen und das Saarland gehen, einen merklichen Unterschied in der einwohnerbezogenen Finanzkraft ausmachen. Nach Abzug der Sanierungshilfen bleiben in Bremen anstelle der 9.079 EUR je Einwohner (Primäreinnahmen abzüglich Zinsausgaben und Versorgungsbezüge) nun noch 8.487 EUR je Einwohner zur Verfügung. Das entspricht einer Differenz von 592 EUR je Einwohner in Bremen vor und nach Abzug der Sanierungshilfen des Bundes.

Abb. 8: Verbleibende Finanzkraft nach Abzug von Altlasten und Sanierungshilfen

Quelle: Statistisches Bundesamt, Fachserie 14, Reihe 2 (Kassenstatistik; 19.04.2022); eigene Berechnung; eigene Darstellung.

Eine Gegenüberstellung aller bereits beschriebenen Vorbelastungen im weiteren Sinne (inklusive der Sanierungshilfen für Bremen und das Saarland) mit den Primäreinnahmen aller Bundesländer stellt Abbildung 9 ländervergleichend dar. Hierbei wird anhand des Beispiels von Bremen deutlich, dass diese Gegenüberstellung von den ursprünglichen Primäreinnahmen und der verbleibenden Finanzkraft nach Abzug der Altlasten sowie der Sanierungshilfen einem Unterschied von 2.301 EUR je Einwohner Bremens entspricht. Die grafische Darstellung in Abbildung 9 macht deutlich, dass Bremen im Ländervergleich die höchste Differenz in der Gegenüberstellung von Primäreinnahmen unter Berücksichtigung der Vorbelastungen aufweist.

Abb. 9: Primäreinnahmen vor und nach Abzug von Altlasten und Sanierungshilfen

Quelle: Statistisches Bundesamt, Fachserie 14, Reihe 2 (Kassenstatistik; 19.04.2022); eigene Berechnung; eigene Darstellung.

Die finanziellen Handlungsbedingungen der Länder variieren vor dem Hintergrund ihrer finanziellen Vorbelastungen erheblich. Im Kontext der betrachteten Altlasten wird deutlich, dass auch die Berücksichtigung der Sanierungshilfen relevant ist, wenn die eigentlich zur Verfügung stehende Finanzkraft der Länder im Vergleich betrachtet werden soll. Die Sanierungshilfen, die aufgrund der schwierigen Haushaltslagen für Bremen und das Saarland veranlasst worden sind, könnten ohne weitere Berücksichtigung das Bild der jeweiligen Finanzkraft der Länder verfälschen und dahingehend den Eindruck entstehen lassen, dass insbesondere dem Bundesland Bremen mehr Mittel zur Verfügung stehen als es im eigentlichen Sinne ohne die bundesstaatliche Zuweisung der Fall ist.

3.3 Kritische Betrachtung des Sanierungshilfengesetzes

Die mit den Sanierungshilfen einhergehenden Verpflichtungen zum Abbau der übermäßigen Verschuldung einerseits sowie die Maßnahmen zur Stärkung und Stabilisierung der Wirtschafts- und Finanzkraft andererseits gehen mit einer strukturellen Gebundenheit der zur Verfügung stehenden Mittel einher. Dahingehend wird das Sanierungshilfengesetz mit einer zusätzlichen strukturellen Verbindung der Einnahmen Bremens verknüpft. Darüber hinaus gilt es anzumerken, dass die bestehenden Einnahmen Bremens zusätzlich durch eine Verbindung im Kontext der Tilgungsverpflichtungen vorgebunden werden. Diese gelten als Prämisse, um die bundesstaatlichen Sanierungshilfen überhaupt zu erhalten.

Zusammenfassend bindet das Sanierungshilfengesetz insofern die Einnahmen Bremens auf unterschiedlichen Verpflichtungsebenen: einerseits hinsichtlich der Prämisse der Tilgungsverpflichtungen und der damit einhergehenden Verbindung der Einnahmen Bremens zur Tilgung der Sanierungshilfen. Andererseits

muss die übermäßige Verschuldung abgebaut und die Wirtschafts- und Finanzkraft des Stadtstaates gestärkt werden. Die Sanierungshilfen, die Bremen nach der Erfüllung der Tilgungsverpflichtungen zur Verfügung stehen, werden vor dem Hintergrund ihrer strukturellen und gesetzlich verankerten Verbindung darüber hinaus inhaltlich an den Schuldenabbau und die Stärkung der Wirtschafts- und Finanzkraft gebunden. Hinsichtlich der angemerkten inhaltlichen Verbindung der bremischen Ausgaben scheint es umso wichtiger, dass die Sanierungshilfen im Kontext der Betrachtung der Primäreinnahmen als Vorbelastung betrachtet werden, da diese strukturell vorgebunden sind.

Im Hinblick auf die Auswirkungen des Sanierungshilfengesetzes auf Bremen ist es von entscheidender Bedeutung, die Investitionsausgaben des Bundeslandes genauer zu untersuchen. Dieser Schritt ermöglicht eine umfassende Bewertung der finanziellen Situation von Bremen im Vergleich zu anderen Bundesländern. Durch die Analyse der Investitionsausgaben können wir Einblicke in die verfügbaren finanziellen Ressourcen und Prioritäten des Landes gewinnen. Dies ist von besonderer Bedeutung, da es uns ermöglicht zu verstehen, wie sich die finanzielle Lage des Landes im Kontext der Sanierungshilfen und anderer struktureller Verpflichtungen darstellt. Dahingehend scheint eine eingehende Betrachtung der Investitionsausgaben Bremens sinnvoll zu sein, um von dort ausgehend eine Standortbestimmung über die Investitionsausgaben im Ländervergleich vornehmen und einen Rückschluss darüber ziehen zu können, inwieweit Bremen hierbei einen potenziellen Nachholbedarf aufweist. Eine solche ganzheitliche Bewertung ist von entscheidender Bedeutung, da sie wichtige Erkenntnisse liefert, die für zukünftige finanzielle Entscheidungen und Strategien von Bremen von großer Bedeutung sind.

4. Investitionsausgaben in Bremen

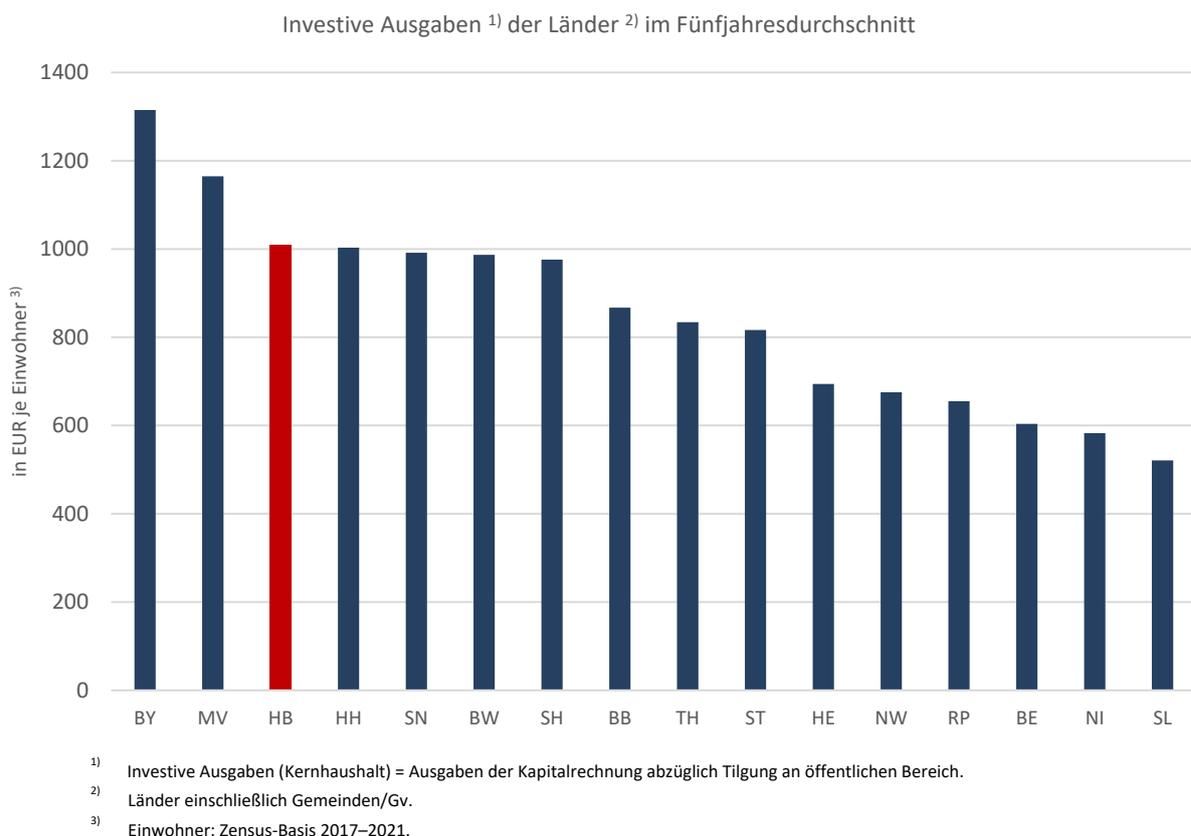
Vor dem Hintergrund der volkswirtschaftlichen Bedeutung von öffentlichen Investitionen wird regelmäßig eine wirtschaftspolitische Debatte darüber geführt, in welchem Umfang öffentliche Investitionen getätigt werden sollten. Ein Forschungsgutachten des Deutschen Instituts für Wirtschaftsforschung (DIW) im Auftrag des BMF aus dem Jahr 2020 zeigt in diesem Kontext auf, dass öffentliche Investitionen sogenannte Investitionsketten in Gang setzen und damit auch die private Investitionstätigkeit anregen. Der Wirkungsgrad öffentlicher Investitionen bezieht sich demnach nicht nur auf die getätigten Investitionen, sondern zieht auch zusätzlich private Investitionen nach sich. Umso wichtiger scheint es dahingehend die öffentlichen Investitionen näher zu betrachten. Konkret beziffert das DIW, dass ein Euro öffentlicher Investitionen (Bau, Ausrüstungen, Sonstige) durchschnittlich 1,50 Euro privater Investitionen generiert. Die zu stärkende Wirtschafts- und Finanzkraft Bremens kann hinsichtlich dessen von der öffentlichen Investitionstätigkeit im öffentlichen wie im privaten Sektor maßgeblich profitieren. Die nachstehende Analyse konzentriert sich auf die öffentlich getätigten Investitionen Bremens. Die Ermittlung der investiven Ausgaben basiert auf den Kassenstatistiken Fachserie 14, Reihe 2. Abbildung 10 zeigt die rechnerische Ermittlung exemplarisch auf.

Abb. 10: Ermittlung investiver Ausgaben

$$\begin{array}{r}
 \text{Ausgaben der Kapitalrechnung} \\
 - \text{ Tilgung an öffentlichen Bereich} \\
 \hline
 = \text{ Investive Ausgaben} \\
 \hline
 \end{array}$$

Quelle: Eigene Darstellung.

Nachfolgend werden die investiven Ausgaben im Ländervergleich dargestellt. Da die Aussagekraft eines Jahres hinsichtlich einmalig auftretender Investitionen beschränkt ist, wird im Folgenden der Durchschnitt der investiven Ausgaben der Jahre 2017–2021 dargestellt. Dieser Jahresdurchschnitt von fünf Jahren erlaubt dahingehend mehr Aussagekraft über die investiven Ausgabensummen der jeweiligen Bundesländer. Abbildung 11 stellt die durchschnittlichen investiven Ausgaben des öffentlichen Sektors ländervergleichend in EUR je Einwohner dar. Hierbei wird ersichtlich, dass sich insbesondere die investiven Ausgaben der beiden Empfänger der Sanierungshilfen erheblich unterscheiden. Während das Saarland mit durchschnittlichen 521 EUR je Einwohner das Schlusslicht im Ländervergleich darstellt, liegt Bremen mit 1.010 EUR je Einwohner auf Platz drei des abgebildeten Vergleichs.

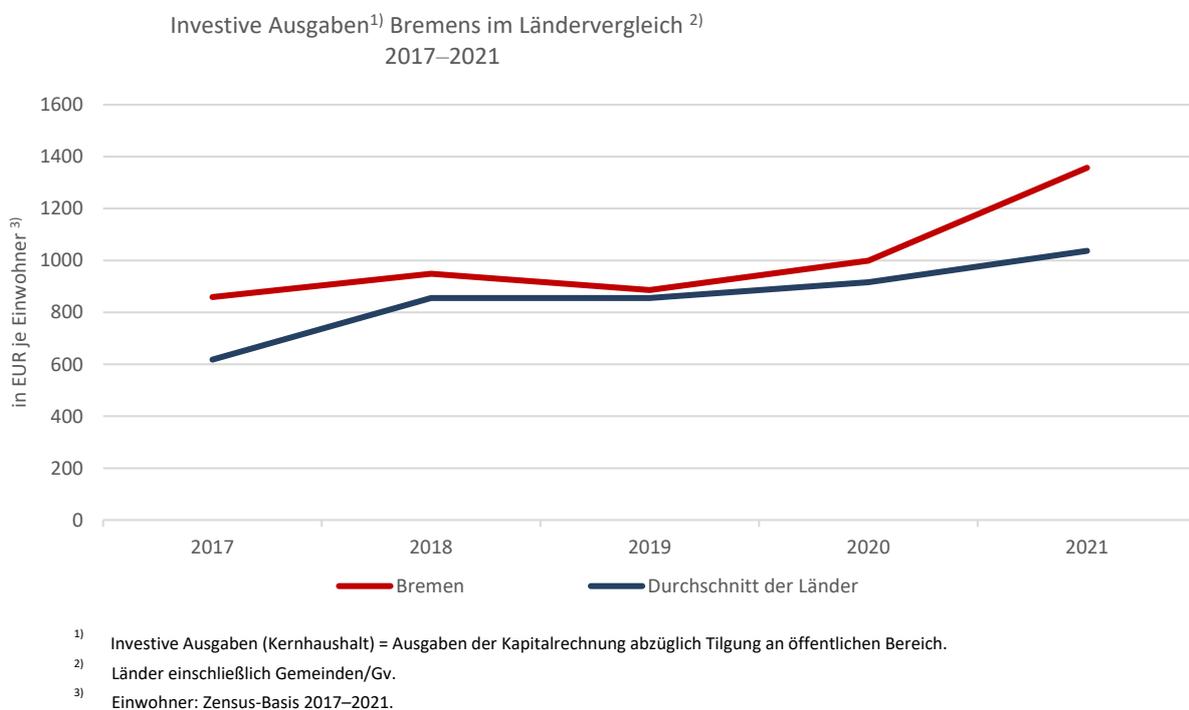
Abb. 11: Darstellung investiver Ausgaben der Länder im Fünfjahresdurchschnitt**Quelle: Statistisches Bundesamt, Fachserie 14, Reihe 2 (Kassenstatistik; 2018-2022); eigene Berechnung; eigene Darstellung.**

Da der Durchschnitt vor dem Hintergrund dieses Ergebnisses von Bremen nur geringe Aussagekraft zulässt, soll darüber hinaus der Entwicklungsverlauf der investiven Ausgaben Bremens in den Jahren 2017–2021 nachfolgend näher illustriert werden (Abbildung 12). Die Abbildung verdeutlicht, dass ab dem Jahr

2019 eine Zunahme bei den investiven Ausgaben Bremens zu verzeichnen ist. Insbesondere zwischen den Jahren 2020 und 2021 ist ein Anstieg der investiven Ausgaben um 358 EUR je Einwohner zu sehen. Damit liegt der Durchschnitt des betrachteten Zeitraums von fünf Jahren bei 1.010 EUR je Einwohner.

Obwohl die investiven Ausgaben vergleichsweise hoch ausfallen, muss hierbei einerseits berücksichtigt werden, dass es sich bei Ausreißern wie dem Jahr 2021 auch um punktuelle Investitionen handeln kann, die den Jahresdurchschnitt aufwerten und dahingehend kein Trend zunehmender investiver Ausgaben abgeleitet werden kann. Darüber hinaus lag Bremen bei der Darstellung der Primäreinnahmen der Länder im Jahr 2021 mit 10.788 EUR je Einwohner ebenfalls auf dem ersten Platz (siehe Abbildung 3), während das Saarland ebenfalls schlecht abgeschnitten hat. Die Höhe der Primäreinnahmen ist dahingehend im Zusammenhang der Höhe investiver Ausgaben zu betrachten.

Abb. 12: Investive Ausgaben der Länder im Fünfjahresdurchschnitt mit Bremen



Quelle: Statistisches Bundesamt, Fachserie 14, Reihe 2 (Kassenstatistik; 2018–2022); eigene Berechnung; eigene Darstellung.

Zudem kann an den durchschnittlichen investiven Ausgaben der Länder zwischen 2017 und 2021 ein ähnlicher Trend des Zuwachses investiver Ausgaben wie in Bremen beobachtet werden (siehe Abbildung 12), was darauf hindeutet, dass nicht allein das Bundesland Bremen im Jahr 2021 mehr investive Ausgaben zu verbuchen hatte, sondern die anderen Länder eine tendenziell ähnliche Entwicklung aufweisen.

Vor dem Hintergrund der inhaltlichen Verbindung werden nachfolgend insbesondere die Investitionsbemühungen Bremens hinsichtlich der Stärkung der Wirtschafts- und Finanzkraft betrachtet. Im Sanierungshilfenbericht des Jahres 2021 werden die bremischen Bemühungen dahingehend folgenderweise aufgeführt:

- „Die Sicherung und Schaffung von Arbeitsplätzen erfolgt insbesondere durch die Bereitstellung und Entwicklung von Gewerbeflächen. Hierzu zählt aktuell das Gewerbeentwicklungsprogramm der Stadt Bremen, welches in der Gesamtheit seiner Einzelmaßnahmen mit einem Investitionsvolumen

von rd. 170 Mio. Euro im Jahr 2021 bereits rund 4.037 Arbeitsplätze gesichert hat. 174 Arbeitsplätze wurden 2021 im Rahmen des Gewerbeentwicklungsprogramms neu geschaffen.“

- „Weitere Einzelmaßnahmen am Standort Bremerhaven sind die Erschließung der Luneplate in Bremerhaven, die Aufsandung einer ersten Teilfläche im Bereich des Gewerbegebietes Lune-Delta für die Ansiedlung von kleinteiligem Gewerbe, die Erschließung kleinteiliger Gewerbegebiete (Weserportsee, Seeborg) und die Errichtung des Gründerzentrums Green Economy sowie die Fortsetzung des Regionalmanagements Green Economy. Durch die dargestellten Maßnahmen und Programme sollen nach ihrem Abschluss rd. 5.800 Arbeitsplätze neu geschaffen werden.“

Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass die Sanierungshilfen des Bundes einerseits der Stärkung der Wirtschafts- und Finanzkraft dienen und andererseits die Einnahmen Bremens zusätzlich vorbelasten. Diese Verbindung entsteht durch die Tilgungsvereinbarung an sich, die mit einer jährlichen Tilgung von 80 Mio. EUR rechnet, was direkt die zur Verfügung stehenden Primäreinnahmen limitiert. Darüber hinaus sind die Primäreinnahmen, die die Sanierungshilfen umfassen, hinsichtlich der restlichen 320 Mio. EUR inhaltlich an die Zielsetzungen des Sanierungshilfengesetzes gebunden, was den Grad der Gestaltbarkeit der Finanzkraft Bremens weiterhin einschränkt.

Die Betrachtung von Primäreinnahmen im Kontext nicht gestaltbarer Ausgaben, die die finanzielle Landschaft Bremens prägen, zeigt auf, wie gesetzlich verankerte Verpflichtungen und Sozialleistungen die finanzielle Flexibilität des Landes beeinflussen. In diesem Zusammenhang rücken nun die Hafenfinanzierungslasten in den Fokus. Der Bremer Hafen spielt eine entscheidende Rolle in der regionalen Wirtschaft und Beschäftigung. Die Frage nach der Aufteilung von Finanzierungsverpflichtungen zwischen Bund und Land ist von großer Bedeutung und wirft weitere Fragen zur finanziellen Verantwortung und Belastung des öffentlichen Haushaltes auf.

5. Seehafenlast in Bremen

Deutschland verfügt über zahlreiche Seehäfen, die von großer Bedeutung für die Anbindung an die internationalen Märkte sind. Aufgrund ihrer geografischen und historischen Lage haben Seehäfen oft eine besondere Bedeutung für die standortbildenden Faktoren im regionalen Wettbewerb, da sie verglichen mit Flug- und Binnenhäfen vergleichsweise große Räume bedienen (vgl. Renzsch 2008: 79). Dies liegt daran, dass Seehäfen nicht an einen spezifischen regionalen Wirtschaftsraum gebunden sind, sondern vielmehr fundamentale Versorgungsfunktionen übernehmen, die weit über ihre lokale Verortung hinausgehen und folglich an eine gesamtstaatliche wirtschaftliche Bedeutung gekoppelt sind (vgl. Der Senator für Finanzen: 1). Daher sind Seehäfen für den Wohlstand einer gesamten Volkswirtschaft von großer Bedeutung und dienen der öffentlichen Daseinsvorsorge. Durch die Bereitstellung einer funktions- sowie leistungsfähigen Seehafeninfrastruktur unterstützen die Häfen die außenwirtschaftlichen Interessen der Unternehmen innerhalb der Bundesrepublik Deutschland. Die deutschen Häfen tragen folglich zur Wettbewerbsfähigkeit und Stabilität der Wirtschaft aller Bundesländer bei und haben insbesondere in der Covid-19-Pandemie sowie in der aktuellen Energiekrise gezeigt, wie systemrelevant sie für die Industrie, Lieferketten sowie die Versorgung der Bevölkerung sind (vgl. Bremische Bürgerschaft 2022: 1).

Die positiven Auswirkungen, die von den deutschen Seehäfen in Bremen, Hamburg, Mecklenburg-Vorpommern, Niedersachsen und Schleswig-Holstein auf das gesamte Bundesgebiet ausstrahlen, sind von großer Bedeutung. Vor allem die Seehäfen der Stadtstaaten Bremen und Hamburg spielen mit ihrem hohen Umschlagsvolumen eine enorme Rolle für die Bundesrepublik Deutschland (vgl. Heinemann 2014: 1). Die Seehäfen sind wichtige Verbindungsstellen im internationalen Gütertransport und spielen eine bedeutende Rolle in der Umweltpolitik, da der Transport vom Land oder der Luft auf das Wasser verlagert wird. Ex- und Importeure aus Ländern wie beispielsweise Baden-Württemberg, Bayern oder Sachsen profitieren von den

kostenintensiven Investitionen in die Infrastruktur, die jährlich von den Küstenländern über ihre Länderhaushalte getragen werden (vgl. Heinemann 2014: 2). Somit hängt die Leistungsfähigkeit der deutschen Industrie wesentlich von der Leistungsfähigkeit der deutschen Seehäfen ab. Die Seehäfen tragen jedoch auch Verantwortung für wirtschaftliche Aktivitäten in Regionen des Hinterlands und erfüllen somit die Anforderungen einer modernen Ökonomie. Als wesentliche Bestandteile der Infrastruktur generieren sie positive externe Effekte, von denen auch Wirtschaftsakteure außerhalb der Küstenregionen profitieren. Schätzungen zufolge fließen wesentliche Teile der Wertschöpfung und des externen Nutzens aus der Bereitstellung der Seehafeninfrastruktur aus den Küstenländern ab – gelegentlich kann dies über 50 Prozent des gesamtwirtschaftlichen Nutzens ausmachen (vgl. PLANCO 1998; Sichelschmidt 2000).

5.1 Die Finanzierungsstruktur deutscher Häfen

Die Verantwortung für die Angelegenheiten und Finanzierung der Seehäfen liegt nach der Kompetenzordnung des Grundgesetzes bei den Bundesländern. Konkretisiert wird diese Aufgabenverteilung durch das Seeaufgabengesetz. Dies führt im internationalen Vergleich, wie beispielsweise in den Niederlanden und Belgien, die ihre Hafenpolitik als nationale Aufgabe begreifen, zu einer dezentralisierten Seehafenpolitik. Dies hat auch zur Folge, dass die wesentlichen Ausgaben für Unterhalt und Neubau von Seehafeninfrastruktur aus den Länderhaushalten getätigt werden.

5.1.1 Ko-Finanzierung der Seehäfen bis 2004

Seit dem Jahr 1950 ist die Finanzierung der Seehäfen zwar grundsätzlich Ländersache, allerdings existierte auch schon immer eine finanzielle Beteiligung der bundesstaatlichen Gemeinschaft an der Finanzierung der Seehafenkosten bzw. „Hafenlasten“. Eine Ko-Finanzierung lässt sich dabei zurückführen auf Regelungen, die bereits ab 1923 bestanden haben (vgl. Wübbenhorst 2002: 2; Deutscher Bundestag 2001: 60; Peffekoven 1988: 399).

Bis zum Jahr 2004 wurde die Ko-Finanzierung über den Länderfinanzausgleich organisiert. Konkret konnten die Seehafenländer Bremen, Hamburg, Mecklenburg-Vorpommern und Niedersachsen einen jeweiligen Betrag, der im Finanzausgleichsgesetz festgehalten war, als Abzugsbetrag bei der Ermittlung der länderspezifischen Finanzkraftmesszahl anwenden. Für das Jahr 2004 vor Inkrafttreten eines neuen Finanzausgleichs ab dem Jahr 2005 galten folgende Abzugsbeträge (§ 7 Abs. 3 FAG¹):

Bremen	46.016.269,31 EUR
Hamburg	72.603.447,13 EUR
Mecklenburg-Vorpommern	25.564.594,06 EUR
Niedersachsen	9.203.253,86 EUR
	153.387.564,36 EUR

Mit der Anwendung eines Abzugsbetrags bei der Ermittlung der Finanzkraftmesszahl wurden die berechtigten Seehafenländer rechnerisch finanzschwächer mit der Folge, dass ohnehin finanzschwache Seehafenländer mit höheren Ausgleichszuweisungen und finanzstarke Seehafenländer (i. d. R. nur Hamburg) mit geringeren zu leistenden Ausgleichsbeiträgen rechnen konnten. Da diese Form der Ko-Finanzierung über das horizontale Ausgleichssystem des Länderfinanzausgleichs erfolgte, hatte der jeweilige Ausgleichstarif

¹ In der im Jahr 2004 gültigen Fassung.

einen Einfluss auf die faktische finanzielle Besserstellung der Seehafenländer. So ermittelte Wübbenhorst (2020) z. B. für Bremen ausgleichstarifbedingt bei Anwendung des Abzugsbetrags in Höhe von ca. 46 Mio. EUR eine haushaltswirksame Besserstellung für Bremen von ca. 44 Mio. EUR im Jahr 2002.² Für das Ausgleichsjahr 1986 errechnete Peffekoven (1988: 401) eine haushaltswirksame Schlechterstellung für Bremen in Höhe von 23,79 Mio. DM, sofern der damalige Abzugsbetrag in Höhe von 25 Mio. DM (im Jahr 1986) nicht angewendet worden wäre.³ Ab dem Ausgleichsjahr 1987 wurden die Abzugsbeträge auf 90 Mio. DM (Bremen), 142 Mio. DM (Hamburg) und 16 Mio. DM (Niedersachsen) erhöht. Nach der deutschen Wiedervereinigung wurde das Land Mecklenburg-Vorpommern in die Gruppe der berechtigten Seehafenländer aufgenommen.

5.1.2 Ko-Finanzierung der Seehäfen ab 2005

Mit der Reform des Länderfinanzausgleich ab 2005 wurde auch das System der Abgeltung bzw. Ko-Finanzierung von Seehafenlasten geändert. Die Ko-Finanzierung wurde vertikalisiert und fortan durch den Bund aus Bundesmitteln finanziert. Dazu wurde neu das „Seehafenfinanzierungsgesetz“ im Jahr 2001 durch den Deutschen Bundestag und Bundesrat beschlossen und als Art. 9 des SFG verkündet, das sodann im Jahr 2005 in Kraft getreten ist. Gleichzeitig wurde damit auch das Land Schleswig-Holstein in die Gruppe der berechtigten Seehafenländer aufgenommen. Es darf aber auch nicht unerwähnt bleiben, dass letztlich die Ländergesamtheit die Ausgaben trägt, da im Rahmen der Übernahme der Ko-Finanzierung auch der vertikale Verteilungsschlüssel bei der vertikalen Umsatzsteuerverteilung geändert wurde (Deutscher Bundestag 2001a: 36).

Seit 2005 erhalten die fünf Seehafenländer unverändert folgende jährliche Zuweisungen:

Bremen	10.737.00,00 EUR
Hamburg	20.963.000,00 EUR
Mecklenburg-Vorpommern	2.556.000,00 EUR
Niedersachsen	2.045.000,00 EUR
Schleswig-Holstein	2.045.000,00 EUR
	38.346.000,00 EUR

Die Gesamtsumme in Höhe von 38,346 Mio. EUR wird dabei gewährt „für besonders bedeutsame Investitionen im Bereich der Seehäfen, insbesondere für Maßnahmen zur Verbesserung der wirtschaftlichen Infrastruktur von Seehäfen wie den Bau oder Ausbau von Hafenanlagen, von Verkehrswegen und öffentlichen Verkehrsflächen (...)“ (§ 1 Abs. 1 Seehafenfinanzierungsgesetz).

Dabei betragen die Zuweisungen 90 % der förderungswürdigen Ausgaben (§ 2 Abs. 1 Seehafenfinanzierungsgesetz). Daher ist es von enormer Bedeutung, wie die „förderungswürdigen Ausgaben“ bzw. Hafencosten ermittelt werden. Da es in der Haushaltssystematik grundsätzlich keine vollumfassende und klar abgrenzbare Haushaltsposition „Hafencosten“ gibt, müssen die Gesamtausgaben des Seehafens aus mehreren Produktgruppen zusammengesetzt werden, um ein umfassendes und geschlossenes Bild zu erstellen. Der Senat der Freien Hansestadt Bremen hat diesbezüglich z. B. im Jahr 2006 Stellung genommen und die damals entsprechenden Produktbereiche genannt (Bremische Bürgerschaft 2006: 2 f.):

² Zu erwähnen ist, dass aufgrund der Systematik im horizontalen Finanzausgleich letztlich auch die Seehafenländer selbst einen Beitrag zu ihren Ko-Finanzierungen geleistet haben. Ähnlich ist ab 2011 bei der Finanzierung des Bundesanteils an den Konsolidierungshilfen für Konsolidierungsländer verfahren worden.

³ Diese Berechnung beinhaltet auch den Verzicht der Abzugsbeträge für Hamburg in Höhe von damals 55 Mio. DM und für Niedersachsen in Höhe von damals 6 Mio. DM.

„Die Ausgaben der Haushalte des Produktplanes 81 sind jedoch nicht mit den Gesamtausgaben des Hafens gleichzusetzen. Hierfür sind noch weitere Produktpläne mit einzubeziehen. Insgesamt setzen sich die Gesamtausgaben des Hafens aus folgenden Bereichen zusammen:

- Investitionen insgesamt
(aus Produktplan 81 Hafen und Sondervermögen Hafen)
- Konsumtive Ausgaben für Regelaufgaben
(aus Sondervermögen Hafen)
- Bestandteile aus folgenden weiteren Produktplänen:
 - Produktplan 07 ‚Inneres‘,
 - Produktplan 51 ‚Gesundheit‘,
 - Produktplan 92 ‚Allgemeine Finanzen‘,
 - Produktplan 94 ‚hafenbezogene Ausgaben des AIP‘.

Die Gesamtausgaben des Hafens entsprechen den so genannten Seehafenlasten.“

Trotz dieser bundestaatlich geleiteten Finanzhilfen gibt es in Deutschland bis heute keine aktive nationale Politik zur Unterstützung und strategischen Koordinierung der Hafenpolitiken und -investitionen der Bundesländer. Eine solche Politik könnte den deutschen Seehäfen dabei helfen, ihre Leistungsfähigkeit und Wettbewerbsfähigkeit auch in Zukunft zu sichern und sie auf den globalen Märkten zu stärken. Das Bundesministerium für Digitales und Verkehr (BMDV) hat die Entwicklung einer Nationalen Hafenstrategie angestoßen, die gemeinsam mit den Küstenländern, Verbänden und Gewerkschaften erarbeitet werden soll. Eine abgestimmte Strategie soll im Jahr 2024 von der Bundesregierung beschlossen werden (vgl. Bremische Bürgerschaft 2022: 2 f.). Die Küstenländer haben bereits zu Beginn dieses Prozesses darauf hingewiesen, dass die Beteiligung des Bundes an den Seehafenlasten überdacht und an aktuelle Entwicklungen angepasst werden muss. In diesem Kontext fordern die Küstenländer mehr bundesstaatliche Finanzierung für den Ausbau ihrer Seehäfen und die Anbindung an die jeweiligen Wirtschaftsregionen.

In Bremen als Stadtstaat ist vor diesem Hintergrund insbesondere eine wesentliche finanzielle Leistungserbringung erforderlich, die von der bereits errechneten verbleibenden Finanzmasse finanziert werden muss: Diese stellen die Häfen dar, die eine Servicefunktion in erster Linie für Nutzer außerhalb des Landes Bremen erfüllen und zu einem großen Teil ein öffentliches Gut darstellen. Seehafenstädte und umliegende Regionen profitieren ohne Zweifel von der Existenz von Seehäfen, da diese auch für wirtschaftliche Aktivitäten in anderen Regionen verantwortlich sind und positive externe Effekte generieren, die von Wirtschaftsteilnehmern weit entfernt von den Küstenstandorten genutzt werden (vgl. Heinemann 2014: 2).

Es liegt im gemeinsamen Interesse des Bundes und der Bundesländer, eine gut funktionierende Hafeninfrastuktur zu haben und auszubauen. Die Kosten für die Modernisierung und Aufrechterhaltung der Wettbewerbsfähigkeit der deutschen Häfen können allein von den norddeutschen Bundesländern nicht bewältigt werden. Aus diesem Grund fordert die Bremische Bürgerschaft den Bund auf, seinen Finanzierungsanteil an den Hafenlasten auf das Niveau des alten Länderfinanzausgleichs bis zum 31. Dezember 2004 anzuheben (vgl. Bremische Bürgerschaft 2022). Angesichts der steigenden Bedeutung der Häfen für die Volkswirtschaft, insbesondere im Zusammenhang mit der Energiewende und den dadurch ausgelösten zusätzlichen Investitionsbedarfen sowie der hohen Inflation, scheint eine angemessene Erhöhung der Bundeshilfen für Bremen und die norddeutschen Küstenländer als Verhandlungsposition angebracht.

5.2 Der bremische Hafen in Zahlen

Die Häfen in Bremen sind mehr als nur maritime Verkehrsknotenpunkte – sie sind wirtschaftliche Katalysatoren und wichtige Arbeitgeber für die Region. Mit beeindruckenden Zahlen von jährlich tausenden von Seeschiffen, Millionen Tonnen an Gütern und zehntausenden von Beschäftigten sind die bremischen Häfen

von großer Bedeutung für die deutsche Logistik- und Hafenwirtschaft. Doch während die Häfen eine wichtige Rolle spielen, stehen sie auch vor Herausforderungen, insbesondere im Hinblick auf die aktuellen Diskussionen um ihre Modernisierung. Das Bundesland verfügt nicht nur über einen Hafen, sondern über insgesamt acht Häfen (Containerterminal, Autoterminal, Fischereihafen, Kreuzfahrtterminal, Industriehafen, Holz- und Fabrikenhafen, Neustädter Hafen, Weserhafen Hemelingen). Das Volumen des Güterverkehrs über See liegt in Bremen und Bremerhaven für das Jahr 2022 insgesamt bei 63,976 Millionen Tonnen. Dahingehend ist der regionale Logistiksektor mit seinen Arbeitsplätzen ebenfalls eng mit den Häfen und deren ökonomischer Bedeutung verbunden.

Die nachstehende Abbildung legt den Güterumschlag im deutschen Seeverkehr zwischen 1991 und 2013 nach Ländern dar. Bei einer genaueren Betrachtung wird deutlich, dass die Bedeutung Bremens hinsichtlich des Güterumschlags im deutschen Seeverkehr im Zeitverlauf signifikant zugenommen hat. Während Bremen im Jahr 1991 nach den Ländern Hamburg, Niedersachsen und Schleswig-Holstein den viertgrößten Güterumschlag verzeichnet, liegt es ab dem Jahr 2008 auf dem zweiten Platz nach Hamburg als größter Güterumschlag im deutschen Seeverkehr.

Die Wirtschaft im Norden Deutschlands ist abhängig vom maritimen Sektor, insbesondere im Hinblick auf die Dienstleistungen, die von Schifffahrtsunternehmen und Hafenbetrieben erbracht werden, und dieser nimmt damit eine entscheidende Rolle in diesen Regionen ein. Der Güterumschlag im deutschen Seeverkehr verdeutlicht diese Bedeutung. Allein im Jahr 2013 entfielen 63 Prozent des deutschen Güterumschlags im Seeverkehr auf die Bundesländer Hamburg und Bremen (vgl. Statistisches Amt für Hamburg und Schleswig-Holstein 2015: 4).

Diese eindrucksvollen Zahlen des bremischen Güterumschlags sind eng verbunden mit der Arbeit von rund 1.300 Unternehmen in der maritimen Wirtschaft und Logistik sowie den rund 40.000 Beschäftigten (vgl. Wirtschaftsförderung Bremen 2019: 6). Wenn man alle Arbeitsplätze, die von diesen Wirtschaftszweigen abhängig sind, hinzurechnet, ist sogar jeder dritte Arbeitsplatz in Bremen im Bereich Hafen und Logistik angesiedelt. Vor diesem Hintergrund wird deutlich, dass der Hafen nicht nur eine zentrale Rolle für die deutsche Exportnation einnimmt, sondern auch für die regionale Verankerung von Arbeitsplätzen. Die Existenz der Seehäfen bringt zweifellos Vorteile für die umliegenden Seehafenstädte und -regionen mit sich. Insbesondere die hafenabhängige produzierende Industrie wie der Spezialschiffsbau und -umbau oder der Offshore-Windkraftanlagenbau profitiert davon (vgl. Heinemann 2014: 2). Aus diesem Grund sollte grundsätzlich nicht von „Hafenlasten“ gesprochen werden. Die Seehäfen werden gerade von den beiden Stadtstaaten Bremen und Hamburg nicht als Belastung, sondern als Bereicherung für die regionale Wirtschaftsstruktur angesehen und gelten sogar als wichtiger Kernbereich der ökonomischen Basis der beiden Stadtstaaten (vgl. Heinemann 2014: 2).

Abb. 13: Güterumschlag im deutschen Seeverkehr 1991 bis 2013 nach Bundesländern

Jahr	Insgesamt	Davon					
		Bremen	Hamburg	Mecklenburg-Vorpommern	Niedersachsen	Schleswig-Holstein	Binnenländer
	1.000 Tonnen						
1991	151.365	28.099	60.332	–	32.352	30.609	–
1992	182.785	27.251	59.858	17.624	46.750	31.304	–
1993	184.019	25.578	60.332	19.150	46.310	32.649	–
1994	196.452	27.864	62.524	22.237	49.436	34.390	–
1995	205.059	29.287	65.995	23.386	48.248	38.144	–
1996	206.013	28.406	64.455	23.664	50.969	38.520	–
1997	213.318	30.584	69.583	23.603	52.836	36.711	–
1998	217.388	30.877	68.912	22.226	61.117	34.254	–
1999	221.623	31.612	73.358	24.732	57.558	34.364	–
2000	242.535	39.224	76.950	26.748	61.283	35.483	2.849
2001	246.050	40.066	82.948	25.506	59.710	34.832	2.989
2002	246.353	40.452	86.724	25.474	56.693	33.879	3.133
2003	254.834	42.492	93.562	24.350	57.894	34.402	2.132
2004	271.869	45.370	99.529	24.238	64.567	35.583	2.582
2005	284.865	46.655	108.253	25.713	66.648	35.021	2.576
2006	302.789	55.636	115.529	27.723	64.142	37.242	2.517
2007	315.050	59.262	118.190	28.006	64.987	41.718	2.888
2008	320.636	63.501	118.915	29.314	63.098	43.039	2.770
2009	262.836	53.941	94.762	24.917	53.409	33.937	1.897
2010	275.953	59.107	104.520	28.165	46.356	35.791	2.005
2011	296.073	68.782	114.370	26.790	48.306	36.614	1.211
2012	298.480	71.820	113.531	25.067	50.260	36.563	1.239
2013	297.586	67.059	120.568	25.645	47.002	35.856	1.439

Quelle: Landesamt für Statistik Niedersachsen 2014: 591.

5.3 Die Kosten des bremischen Hafens – eine Analyse

Neben der politischen und volkswirtschaftlichen Bedeutung der Seehafeninfrastruktur und der damit einhergehenden Forderung nach mehr bundesstaatlicher Unterstützung für deren Finanzierung ist es umso wichtiger, zahlenmäßig die Finanzierungslasten möglichst genau abzubilden. Die politischen Forderungen sollen folgerichtig mit dem tatsächlichen Ressourceneinsatz aus dem bremischen Haushalt unterlegt werden. Um einen Anknüpfungspunkt an die aktuelle Debatte um die Finanzierung von Seehäfen zu bilden, sollen nachfolgend die Kosten der Seehäfen für Bremen in Anlehnung an Renzsch (2008) aufgestellt werden. Ausgehend von dem Status quo kann vor diesem Hintergrund eine Handlungsempfehlung für die Finanzierung der Seehäfen abgeleitet werden. Um die Kosten des Hafens näher identifizieren zu können,

wird zunächst der Produktplan 81 „Häfen“ aus dem Haushaltsplan 2022/2023 des Landes Bremen für die Analyse herangezogen. Der Produktplan legt offen, dass die Nettohafenlasten, die die Differenz zwischen den hafenabhängigen Ausgaben und Einnahmen bilden, zwischen 18,8 Mio. EUR und 99,7 Mio. EUR für den Zeitraum zwischen 2019 und 2025 liegen. Die Nettohafenlasten, die die finanziellen Belastungen eines Hafens darstellen, sind stark schwankend. Vor diesem Hintergrund wird deutlich, dass auch der Deckungsgrad der laufenden Rechnungen zwischen 13,5 Prozent und 79,4 Prozent variiert.

Abb. 14: Produktplan 81 „Häfen“

Produktplan: 81 Hafen								Seite 2
Land								
2. Ressourceneinsatz								
A. Kamerale Finanzdaten (Tsd. EUR)	Ist 2019	Ist 2020	Anschlag 2021	Anschlag 2022	Anschlag 2023	Planung 2024	Planung 2025	
Konsumtive Einnahmen	1.055	1.199	473	580	583	606	609	
Investive Einnahmen	17.973	62.776	64.137	12.387	12.387	13.387	13.387	
Relevante Verrechnungen/Erstattungen	990	7.361	6.591	2.611	2.611	2.591	2.591	
- Land bzw. Stadtgemeinde (intern)	0	2.355	1.611	1.611	1.611	1.611	1.611	
- von Bremerhaven	990	5.006	4.980	1.000	1.000	980	980	
Rücklagenentnahmen	0	33	0	0	0	0	0	
Gesamteinnahmen	20.018	71.369	71.201	15.578	15.581	16.584	16.587	
Personalausgaben	3.256	5.224	3.786	4.189	4.192	4.195	4.197	
Sonst. konsumtive Ausgaben	6.239	9.245	10.718	14.787	14.968	9.968	9.968	
Zinsausgaben	98	0	0	0	0	0	0	
Tilgungsausgaben	0	0	0	0	0	0	0	
Investive Ausgaben	15.127	17.972	19.438	28.834	21.241	20.506	19.518	
Relevante Verrechnungen/Erstattungen	40.162	57.702	60.936	67.513	68.332	40.750	37.200	
- Land bzw. Stadtgemeinde (intern)	40.162	52.657	55.936	66.513	67.332	39.750	36.200	
- an Bremerhaven	0	5.045	5.000	1.000	1.000	1.000	1.000	
Rücklagenzuführungen	0	34	0	0	0	0	0	
Gesamtausgaben	64.882	90.177	94.878	115.323	108.733	75.419	70.883	
Saldo	-44.864	-18.808	-23.677	-99.745	-93.152	-58.835	-54.296	
Deckungsgrad (lfd. Rechnung) in %	30,85	79,14	75,04	13,51	14,33	21,99	23,40	
Verpflichtungsermächtigungen			2021	2022	2023			
Personal			0	0	0			
Konsumtiv			449	0	0			
Investiv			12.500	8.000	8.000			

Quelle: Der Senator für Finanzen 2022.

Der Durchschnitt liegt für die Jahre 2019–2025 bei einem Deckungsgrad von 36,9 Prozent. Der bremische Haushalt wird dahingehend auf eine nicht kalkulierbare Art und Weise zusätzlich belastet, da die Nettohafenlasten aufgrund mehrerer Faktoren stark zwischen den einzelnen Haushaltsjahren schwanken können. Diese Spannweite möglicher Nettohafenlasten verdeutlicht die Wichtigkeit, dass die vom Bund zu leistenden Zuschüsse einen zuverlässigen und signifikant hohen Anteil an den anfallenden Hafenlasten tragen.

Als Hafenlasten gelten dabei in der nachfolgenden Analyse alle Kosten, die in einem unmittelbaren Zusammenhang mit der bremischen Hafentätigkeit stehen. Bei der Betrachtung des bremischen Finanzierungsumfangs für den Hafen reicht der Umfang von Produktplan 81 jedoch nicht aus, um die gesamten Ausgaben für den Hafen ausreichend abbilden zu können. Hinausgehend über den Produktplan 81 werden dabei auch die Hafengesundheitsämter in Bremen und Bremerhaven oder der Kostenfaktor der Wasserschutzpolizei zu den Hafenlasten gezählt. Darüber hinaus werden Personalausgaben mit einem nicht ausschließlichen Bezug auf die Häfen bei der Berechnung der Nettohafenlasten anteilig berücksichtigt. Rensch bezieht vor diesem Hintergrund in Teilen auch die Produktpläne 01, 03, 05, 07, 31, 68, 71 und 91 ein, um die indirekt anfallenden Kosten für den bremischen Hafen zu verdeutlichen. Die nachstehende Abbildung illustriert die Berechnung der Hafenlasten nach Rensch:

Abb. 15: Ermittlung der Hafenlasten nach Renzsch

	Voll einbezogen:
	Produktplan 81 „Häfen“
=	Hafenlasten im engeren Sinne
	Anteilig einbezogen:
+	20 % Ausgaben Landesuntersuchungsamt
+	Ausgaben und Einnahmen der Hafengesundheitsämter
+	2 % der Personalausgaben der Produktpläne 01, 03, 05, 07, 31, 68, 71, 91
+	Produktplan 92 zuzurechnende Personalausgaben
+	anteilig veranschlagte globale Personalmehr- bzw. -minderausgaben
+	Hafenbezogene Ausgaben und Einnahmen für die Polizei
+	Hafenbezogene Ausgaben AIP
=	Hafenlasten im weiteren Sinne

Quelle: Eigene Darstellung.

Einerseits ist die erneute Berechnung der Hafenlasten vor dem Hintergrund der aktuellen Debatte relevant, andererseits kann so die Entwicklung der Gesamtkosten für den Hafen abgebildet werden. Da die Analyse jedoch im Jahr 2008 veröffentlicht wurde und sich seither das Berichtswesen seitens der Haushaltsaufstellungen angepasst hat, lässt sich ein deckungsgleiches Vorgehen für die vorliegende Analyse nicht replizieren. Entsprechende Anpassungen der Analyse werden vor diesem Hintergrund gekennzeichnet. Die nachfolgende Abbildung zeigt die angepasste Ermittlung der Hafenlasten in einer zusammengefassten Darstellung.

Aus der Abbildung kann abgeleitet werden, dass einige Indikatoren der Hafenlasten im weiteren Sinne nur mit entsprechenden Anpassungen möglich sind. Zum einen werden mittlerweile die hafengebundenen Ausgaben und Einnahmen der Polizei in die Gesamtkosten der Polizei eingegliedert. Folglich werden diese Angaben nicht mehr einzeln für die Wasserschutzpolizei ausgewiesen, weshalb eine genaue Kostenaufschlüsselung nicht möglich ist. Da die Kosten für die Wasserschutzpolizei nicht einzeln ausgewiesen werden können, werden anstelle dessen die Gesamteinnahmen und -ausgaben der Polizei in der vorliegenden Kostenanalyse mit insgesamt 2 Prozent einberechnet. Die Personalausgaben wurden hierbei jedoch nicht miteinbezogen, weil bereits 2 Prozent der Personalausgaben aus dem Produktplan „Inneres“ entnommen wurden und es ansonsten zu einer Doppelzählung der Personalausgaben an dieser Stelle kommen würde.

Abb. 16: Angepasste Ermittlung der Hafenlasten

	Voll einbezogen:
	Produktplan 81 „Häfen“
=	Hafenlasten im engeren Sinne
	Anteilig einbezogen:
+	20 % Ausgaben Landesuntersuchungsamt
+	Ausgaben und Einnahmen hafenärztlicher Dienst
+	2 % der Personalausgaben der Produktpläne 01, 03, 05, 07, 31, 68, 71, 91
+	Relevante Verrechnungen/Erstattungen
+	Produktplan 92 zuzurechnende Personalausgaben
+	anteilig veranschlagte globale Personalmehr- bzw. -minderausgaben
+	Hafenbezogene Ausgaben und Einnahmen für die Polizei
+	Hafenbezogene Ausgaben AIP
=	Hafenlasten im weiteren Sinne

Quelle: Eigene Darstellung.

Zum anderen werden die Hafengesundheitsämter nicht mehr einzeln im Produktplan 51 (mittlerweile umbenannt in „Gesundheit und Verbraucherschutz“) aufgeführt. Wie auch für die Kosten der Wasserschutzpolizei wurde hier eine Anfrage an die Senatorin für Gesundheit, Frauen und Verbraucherschutz gestellt, um eine Annäherung an die Kosten der Hafengesundheitsämter zu ermöglichen. Folglich werden nun lediglich die Ausgaben und Einnahmen des hafenärztlichen Dienstes in die Kostenanalyse miteinbezogen, um zumindest eine Annäherung an das Hafengesundheitsamt zu ermöglichen. Da die Haushaltsaufstellung für die Jahre 2024 und 2025 jedoch noch nicht erfolgt ist, konnten noch keine Plandaten hinzugefügt werden. Bei den Daten für 2023 handelt es sich um hochgerechnete Schätzwerte, die am Ende des Jahres abweichen können. Weitere Informationen zu Ausgaben für das Hafengesundheitsamt konnten zum jetzigen Zeitpunkt nicht eingeholt werden.

Zudem entfällt der Posten „Hafenbezogene Ausgaben AIP“ aus der Kostenanalyse. Dieser bezieht sich auf das sogenannte Anschluss-Investitionsprogramm (AIP), das für die Jahre 2006 bis 2009 vom Senat beschlossen wurde. Dieses diente als Planungsgrundlage für bevorstehende Investitionsentscheidungen. Entsprechend der beschlossenen Laufzeit wird dieser Posten nicht mehr in die aktuelle Analyse der hafenbezogenen Lasten einbezogen. Vor diesem Hintergrund ergibt sich die nachstehende zusammengefasste Darstellung der Hafenlasten im weiteren Sinne (s. Abbildung 17).

Weitere Limitationen entsprechen (i) dem Weglassen der anteilig anzurechnenden Personalmehr- und -minderausgaben aus der Kostenanalyse, da diese nicht entsprechend den Posten herausgerechnet werden konnten. (ii) Auch die nach Rensch in Produktplan 92 zuzurechnenden Personalausgaben wurden nicht weiter berücksichtigt. Dementsprechend kommt es in der zusammengefassten Darstellung in Abbildung 17 zu einer angepassten Kostenanalyse, die in Abbildung 16 bereits veranschaulicht wurde.

Abb. 17: Zusammengefasste Darstellung der Hafenlasten (in Tsd. EUR)

		Ist 2019	Ist 2020	Ist 2021	Anschlag 2022	Anschlag 2023	Planung 2024	Planung 2025
	Konsumtive Einnahmen	1.371	1.588	924	1.008	1.006	822	826
	Investive Einnahmen	17.974	62.777	64.137	12.387	12.387	13.387	13.387
	Verrechnungen/ Erstattungen	1.029	1.029	7.406	6.630	2.650	2.630	2.630
1	Einnahmen gesamt	20.374	71.771	71.691	16.045	16.043	16.839	16.843
	Personal- und konsumtive Ausgaben	17.765	23.220	23.137	28.292	28.544	21.917	21.783
	Investive Ausgaben	15.260	18.016	19.482	28.895	21.310	20.584	19.594
	Verrechnungen/ Erstattungen	41.056	58.651	61.880	68.521	69.371	41.789	38.239
2	Ausgaben gesamt (Hafenlasten – brutto –)	74.081	99.887	104.499	125.708	119.225	84.290	79.616
3 (= 2 - 1)	Hafenlasten – netto –	53.707	28.116	32.808	109.663	103.182	67.451	62.773
4	Finanzhilfen des Bundes	10.737	10.737	10.737	10.737	10.737	10.737	10.737
5 (= 3 - 4)	Hafenlasten – netto – abzüglich Finanzhilfen	42.970	17.379	22.071	98.926	92.445	56.714	52.036
4 in % von 3	Anteil der Finanzhilfen an Hafenlasten – netto –	19,99 %	38,19 %	32,73 %	9,79 %	10,41 %	15,92 %	17,10 %

Quelle: Der Senator für Finanzen, Eigene Berechnung.

5.4 Die Gesamtausgaben der Häfen – ein Ergebnisbericht

Die vorangegangene Kostenanalyse der bremischen Häfen verdeutlicht, dass die Nettohafenlasten inklusive der bereits aufgeführten Bereiche zwischen 28,1 Mio. EUR und rund 109,7 Mio. EUR liegen und dementsprechend stark innerhalb des analysierten Zeitraums variieren. Insbesondere in den Jahren 2022 und 2023 liegen die Nettohafenlasten mit 109,7 Mio. EUR bzw. 103,3 Mio. EUR verhältnismäßig hoch. Die jährlichen Finanzhilfen des Bundes in Höhe von 10,7 Mio. EUR entsprechen folglich einem durchschnittlichen Anteil an den Nettohafenlasten in Höhe von 20,6 Prozent. Im Vergleich zum Produktplan der Häfen wird in der Analyse deutlich, dass die Betrachtung der erweiterten Hafenausgaben sinnvoll ist, da es im Vergleich zu einer abweichenden Deckungsquote seitens des Bundes kommt und diese einen deutlich geringeren Anteil an den Hafenausgaben im weiteren Sinne einnehmen (s. Abbildung 19). Insbesondere vor dem Hintergrund der verhältnismäßig hohen Nettohafenlasten in den Jahren 2022 und 2023 bedeutet die über den Beobachtungszeitraum hinweg sinkende Deckungsquote eine zusätzliche Belastung im bremischen Haushalt, weshalb eine dezidierte Betrachtung der Ein- und Ausgaben nötig ist.

Mit Blick auf die einzelnen Kostenpositionen sind vor allem die Kosten für das Hafengesundheitsamt unter Vorbehalt zu beurteilen. Denn auf Nachfrage konnten vorerst nur die Ausgaben für den hafenspezifischen Dienst in Erfahrung gebracht werden. Um die Gesamtkosten des Hafengesundheitsamtes abbilden zu können, die weiteren Ausgabenpositionen umfassen, sind weitere Recherchen bzw. Anfragen notwendig. Ebenfalls in diesem Kontext zu erwähnen sind die Kosten für die Wasserschutzpolizei. Diese werden inzwischen nicht mehr gesondert ausgewiesen, sondern in die Gesamtausgaben für die Polizei im Land Bremen eingegliedert, sodass die konkreten Ausgaben für diesen Posten auch auf Anfrage hin nicht erhältlich waren – deren Ermittlung sei zu aufwendig.

Abschließend lässt sich festhalten, dass die vorliegende Analyse aufgrund der nicht vorhandenen Angaben in Bezug auf die Wasserschutzpolizei sowie die Hafengesundheitsämter nur näherungsweise eine Ermittlung der Hafenlasten erlaubt. Dennoch kann anhand dieser aufgezeigt werden, dass die Finanzhilfen des Bundes sowohl vor dem Hintergrund der Bedeutung der Seehäfen im gesamten Bundesgebiet als auch mit Blick auf die enormen Herausforderungen hinsichtlich der Modernisierung der Seehäfen nicht ausreichen. Die bremischen Häfen stellen somit insbesondere im Kontext des eingeschränkten fiskalischen Entscheidungsspielraums des bremischen Haushalts eine wichtige Position dar. Die Wichtigkeit und Relevanz des Hafenstandortes Bremen soll dabei nicht grundlegend hinterfragt werden. Vielmehr soll diese Untersuchung eine Diskussion um eine Aktualisierung der Finanzierung der Seehäfen anregen.

Die seit 2005 nicht angepassten Finanzhilfen berücksichtigen weder die Entwicklung der Hafenlasten in Bezug auf deren Anforderungen noch die Inflation oder die wachsende Bedeutung deutscher Seehäfen. Darüber hinaus haben sich die Anforderungen an die deutschen Seehäfen in den letzten Jahren erheblich verändert. Die Entwicklung der Hafenlasten, die zunehmende Automatisierung und Digitalisierung sowie der steigende Bedarf an nachhaltigen Transportlösungen beanspruchen eine höhere Finanzierung als in der Vergangenheit. Die wachsende Bedeutung der Häfen erfordert daher eine angemessene Finanzierung, um sicherzustellen, dass sie auch in Zukunft wettbewerbsfähig bleiben und ihre Rolle als wichtige Drehscheiben im globalen Handel weiter ausbauen können. Wenn aufgabenbezogene Finanzhilfen des Bundes an die Bundesländer nicht regelmäßig angepasst werden, kann dies langfristig zu einer Unterfinanzierung der betroffenen Bereiche führen. Dies wirkt sich zudem negativ auf die Qualität der Dienstleistungen und Infrastrukturen aus, die von den jeweiligen Bundesländern bereitgestellt werden.

5.5 Die Finanzierung deutscher Seehäfen auf dem Prüfstand

Der Logistiksektor ist von großer Bedeutung für die Region Bremen, da er eng mit den Häfen verknüpft ist. Die Tatsache, dass Bremen nicht nur einen Hafen, sondern insgesamt acht Häfen hat, verdeutlicht die maritime Bedeutung dieser Region. Vier davon zählen zu Bremen (Industriehafen, Holz- und Fabrikhafen, Neustädter Hafen und Weserhafen Hemelingen) und die restlichen vier zu Bremerhaven (Containerterminal, Autoterminal, Fischereihafen, Kreuzfahrtterminal). Das enorme Volumen des Güterverkehrs über See liegt in Bremen und Bremerhaven für das Jahr 2022 insgesamt bei 63,976 Millionen Tonnen.

Die Häfen stellen damit nicht nur eine wichtige Stellschraube der Infrastruktur dar, vielmehr besitzt auch ihre finanzielle sowie operative Ausrichtung eine volkswirtschaftliche Relevanz, die weit über die Region Bremen hinausreicht.

Trotz dieser positiven Entwicklungen und der strategischen Bedeutung des maritimen Sektors in der Region besteht eine Herausforderung in Bezug auf die Finanzierung. Die aktuelle Finanzierungssituation wird von politischen Entscheidungsträgern als nicht ausreichend angesehen, um den steigenden Bedarf an Infrastrukturinvestitionen, Modernisierung, Innovationsdruck und Wettbewerbsfähigkeit im Logistiksektor zu decken. Um diesen Herausforderungen zu begegnen, werden neue Finanzierungswege durch den Bund erforderlich und eine angepasste sowie nachhaltige Finanzierungsstrategie für die Seehafeninfrastruktur gefordert. Es wird betont, dass eine angemessene finanzielle Unterstützung seitens des Bundes erforderlich ist, um die maritime Wirtschaft und Logistik in der Region Bremen weiterhin zu stärken und auszubauen. Neue Finanzierungsinstrumente, Investitionen und Fördermaßnahmen könnten dazu beitragen, die Entwicklung und Modernisierung der maritimen Infrastruktur, den Ausbau von Hafenkapazitäten und den Einsatz von umweltfreundlichen Technologien zu fördern. Dies würde nicht nur die Wettbewerbsfähigkeit der Region stärken, sondern auch zur Schaffung von Arbeitsplätzen und zum Wohlstand in der Region beitragen.

Insgesamt ist es wichtig, dass die Finanzierung mit den Anforderungen des maritimen Sektors Schritt hält, um das Potenzial der Region Bremen als wichtigen Logistikstandort voll auszuschöpfen. Eine verstärkte

Zusammenarbeit und Koordination zwischen den relevanten Akteuren auf regionaler, nationaler und internationaler Ebene sowie die Identifizierung und Umsetzung von neuen Finanzierungswegen können dazu beitragen, eine nachhaltige und wettbewerbsfähige maritime Wirtschaft und Logistik in der Region zu gewährleisten. Darüber hinaus wird im Hinblick auf den belasteten Haushalt auf Länderebene durch die Analyse deutlich, dass der Seehafen in die finanziellen Entscheidungsräume eingreift.

Die laufende Debatte über eine nationale Hafenstrategie in Deutschland betrifft die Entwicklung und Stärkung der deutschen Häfen angesichts von Herausforderungen wie dem digitalen Wandel, dem Klimawandel und dem globalen Wettbewerb. Die Debatte um eine nationale Hafenstrategie steht im Kontext globaler und europäischer Entwicklungen und soll Bezug auf politische Entscheidungen und Maßnahmen im Bereich der maritimen Wirtschaft und Logistik in Deutschland nehmen. Es bleibt abzuwarten, wie die aktuelle Debatte zur nationalen Hafenstrategie in Deutschland weiter verlaufen wird und welche konkreten Maßnahmen und Entscheidungen getroffen werden.

5.6 Maßnahmen und Empfehlungen

Sollten die sogenannten positiven Spillover-Effekte (vereinfachend die Differenz zwischen Gesamtnutzen aus dem Vorhalten von Seehafeninfrastruktur und lokalen Kosten) mehr als durchschnittlich 20 Prozent ausmachen, so wäre ein ökonomisches Argument für die Erhöhung der seit 2005 konstanten jährlichen Seehafenfinanzierungsbeträge gefunden. Insofern ergibt sich die Herausforderung, die aktuelle Nutzenverteilung zwischen Bundesebene und Landesebene bzw. lokaler Ebene qualitativ zu ermitteln und im weiteren Verlauf zu quantifizieren.

Hierzu sind drei Maßnahmen erforderlich:

1. Eine weitere, detailliertere Ermittlung von Hafenlasten in Bremen.
2. Eine Abstimmung der Konzeption zur aktuellen Ermittlung von Seehafenlasten mit allen Seehafenländern.
3. Eine Analyse der Nutzenverteilung zwischen Bund und Seehafenländern.

Der steigende Bedarf an nachhaltigen Transportlösungen und die wachsende Bedeutung der Häfen als wichtige Drehscheiben im globalen Handel erfordern eine dauerhaft angemessene Finanzierung der Seehafeninfrastruktur. Eine aktualisierte Ermittlung von Seehafenlasten sowie eine Nutzenverteilungsanalyse wären dann Voraussetzung für eine zukünftige angemessene Seehafenfinanzierung. In einem weiteren Schritt wäre dann die zukünftige Form der Seehafenfinanzierung zu diskutieren. Mögliche Finanzierungsstrukturen könnten sein:

- Beibehaltung der aktuellen vertikalen Kofinanzierung durch den Bund über Art. 104a Abs. 4 GG unter Berücksichtigung eines aktualisierten vertikalen Kofinanzierungsschlüssels.
- Absicherung der Seehafeninfrastrukturfinanzierung durch eine Verständigung über die Aufgabe „Seehafen“ als Gemeinschaftsaufgabe nach Art. 91a GG.

Eine Verständigung über eine koordinierte Seehafenpolitik an der Nord- und Ostseeküste im Rahmen eines nachhaltigen Nationalen Hafenkonzeptes wäre hierbei eine ergänzende Maßnahme. Die relevanten politischen Akteure sollten daher zusammenkommen, um eine koordinierte Seehafenpolitik zu realisieren und hierzu auch die notwendigen Finanzierungen sicherzustellen. Eine regelhafte Überprüfung der Entwicklung der Seehafenlasten ist dabei zu empfehlen.

6. Fazit und Ausblick

Im nachstehenden Kapitel werden die zentralen Ergebnisse der Analyse zusammenfassend dargestellt und mögliche Auswirkungen sowie zukünftige Forschungsperspektiven diskutiert. Das Hauptaugenmerk der vorliegenden Analyse lag darauf, die fiskalischen Herausforderungen des Stadtstaates Bremen zu beleuchten und Faktoren aufzuzeigen, die die finanzielle Situation und damit einhergehend den Entscheidungsspielraum maßgeblich beeinflussen.

Primäreinnahmen und nicht gestaltbare Ausgaben

Der Grad der Gestaltbarkeit stellt einen entscheidenden Faktor für die Haushalte der Bundesländer dar. Die finanziellen Handlungsspielräume des Landes Bremen werden in diesem Kontext nicht allein durch die Schuldenbremse, sondern auch maßgeblich durch die vorgegebenen Ausgabenrestriktionen geprägt. Eine wichtige Einflussgröße sind dabei die Primäreinnahmen, die den Landeshaushalten zur Verfügung stehen. Die nicht gestaltbaren Ausgaben, die in der Analyse als Vorbelastungen untersucht wurden, stellen insbesondere für Stadtstaaten wie Bremen aufgrund ihrer erhöhten Ausgabenbedarfe eine Herausforderung dar und wurden folglich den Primäreinnahmen gegenübergestellt. Beim Vergleich der nach Vorbelastungen verbleibenden bereinigten (Primär-)Einnahmen in EUR je Einwohner stellte sich die Situation für das Land Bremen folgendermaßen dar: Bei der zusammenfassenden Betrachtung der Belastungen Bremens wurde deutlich, dass die Finanzmittel, die für verbleibende Aufgaben zur Verfügung stehen, im Ländervergleich mit 9.079 EUR je Einwohner Bremens tendenziell hoch ausfallen. Die Analyse der Altlasten zeigte jedoch auch auf, dass Bremen eine überproportional hohe Belastung mit entsprechenden Altlasten im Ländervergleich aufweist. Allein die Zinsausgaben nehmen dabei einen Anteil in Höhe von acht Prozent an den zur Verfügung stehenden Primäreinnahmen ein.

Sanierungshilfengesetz

Darüber hinaus wurde das Sanierungshilfengesetz und dessen Stellenwert im öffentlichen Haushalt Bremens betrachtet. Es konnte herausgestellt werden, dass die Sanierungshilfen des Bundes einerseits der Stärkung der Wirtschafts- und Finanzkraft dienen und andererseits die Einnahmen Bremens zusätzlich vorbelasten. Diese Verbindung entsteht durch die Tilgungsvereinbarung an sich, die an eine jährliche Tilgung von 80 Mio. EUR gebunden ist, was direkt die zur Verfügung stehenden Primäreinnahmen limitiert. Darüber hinaus sind die Primäreinnahmen, die die Sanierungshilfen umfassen, hinsichtlich der restlichen 320 Mio. EUR inhaltlich an die Zielsetzungen des Sanierungshilfengesetzes gebunden, was den Grad der Gestaltbarkeit der Finanzkraft Bremens weiterhin einschränkt.

Hafenlastabgeltung

Abschließend wurden die bremischen Hafenlasten berechnet und dargelegt. Im Hinblick auf die finanzielle Lage Bremens bildet der bremische Hafen einen wesentlichen Faktor ab, da die Verantwortung für die Angelegenheiten und die Finanzierung der deutschen Seehäfen nach der Kompetenzordnung des Grundgesetzes bei den Bundesländern liegt. Die zu leistende Finanzierung zur Instandhaltung funktions- sowie leistungsfähiger Häfen wird im Kontext der Lastenteilung zwischen Bund und Ländern diskutiert. Vor diesem Hintergrund stellt sich die Frage, wie hoch die Deckungsquote des Bundes an den Nettohafenlasten tatsächlich ausfällt und mit welchem Finanzierungsvolumen der bremische Haushalt folglich belastet wird. Dahingehend wurden die bremischen Aufwendungen mit Fokus auf die öffentlichen Gesamtausgaben des Hafens analysiert und den Zuweisungen des Bundes gegenübergestellt. Die vorangegangene Kostenanalyse der bremischen Häfen verdeutlicht, dass die Nettohafenlasten inklusive der bereits aufgeführten Bereiche zwischen 28,1 Mio. EUR und rund 109,7 Mio. EUR liegen und dementsprechend stark innerhalb des analysierten Zeitraums variieren. Insbesondere in den Jahren 2022 und 2023 liegen die Nettohafenlasten mit 109,7 Mio. EUR bzw. 103,3 Mio. EUR verhältnismäßig hoch. Die jährlichen Finanzhilfen des Bundes in Höhe von 10,7 Mio. EUR entsprechen folglich einem durchschnittlichen Anteil an den Nettohafenlasten in Höhe von 20,6 Prozent.

Abschließend lässt sich feststellen, dass die vorliegende Analyse wichtige Erkenntnisse über die fiskalische Situation des Stadtstaates Bremen geliefert hat. Die Untersuchung hat gezeigt, dass die finanziellen Handlungsspielräume Bremens durch eine Vielzahl von Faktoren geprägt sind, darunter die Primäreinnahmen, die Altlasten in Form von Zinsausgaben und Versorgungslasten, das Sanierungshilfengesetz und die Hafenlastabgeltungen. Die Herausforderungen, denen Bremen gegenübersteht, sind komplex und erfordern eine sorgfältige Betrachtung.

Die strukturellen Vorbelastungen und die Bindung von Finanzmitteln an bestimmte gesetzliche Vorgaben und Verpflichtungen stellen Bremen vor finanzielle Herausforderungen. Gleichzeitig bietet das Sanierungshilfengesetz Chancen zur Stärkung der Wirtschafts- und Finanzkraft des Landes in diesem Kontext und stellt zugleich einen weiteren Faktor zur Beeinflussung des fiskalischen Handlungsspielraums dar. Die Hafenlastabgeltungen legen offen, dass die Finanzierung der Häfen eine bedeutende Rolle für das Land spielt und die Lastenteilung zwischen Bund und Ländern in diesem Kontext Gegenstand politischer Debatten wurde. Eine genaue Analyse der Finanzierung des Hafens ist von entscheidender Bedeutung, um die fiskalischen Rahmenbedingungen des bremischen Haushalts besser zu verstehen. Insgesamt unterstreicht die vorliegende Analyse die Notwendigkeit einer umfassenden Betrachtung verschiedener Faktoren bei der Planung und Verwaltung der finanziellen Ressourcen Bremens.

7. Literatur

- Belitz, Heike, Clemens, Marius, Gebauer, Stefan und Claus Michelsen (2020), Öffentliche Investitionen als Triebkraft privatwirtschaftlicher Investitionstätigkeit. DIW Politikberatung kompakt (158).
- Bremer Senat (2022), Bericht über die Erfüllung der Sanierungsverpflichtungen nach dem Sanierungshilfengesetz – Sanierungshilfenbericht 2021. Mitteilung des Senats an die Bremische Bürgerschaft (Landtag) vom 26. April 2022.
- Bremische Bürgerschaft (2006), Aufwendungen, Einnahmen, Zuwendungen und Arbeitsplatzentwicklung in den bremischen Häfen. Kleine Anfrage und Antwort des Senats vom 27. März 2006 (Drs. 16/1059).
- Bremische Bürgerschaft (2019), Mitteilung des Senats vom 24. Mai 2019. Abschluss einer Verwaltungsvereinbarung zum Sanierungshilfengesetz zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Freien Hansestadt Bremen am 23. Mai 2019. Drucksache 19/2197.
- Bremische Bürgerschaft (2022), Antrag der Fraktionen der CDU, der SPD, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, DIE LINKE und der FDP. Nationale Hafenstrategie vorantreiben – Entwicklung der Seehäfen voranbringen und stärker koordinieren – Unterstützung des Bundes an neue Entwicklungen und Erfordernisse anpassen. Drucksache 20/Landtag Neufassung der Drucksache 20/1590 vom 6. Dezember 2022.
- Der Senator für Finanzen (2021), Haushaltsplan 2022/2023. Bürgerschaft, Rechnungshof, Senatskanzlei, Bundesangelegenheiten, Datenschutz, Frauen, Staatsgerichtshof.
- Der Senator für Finanzen (2021), Haushaltsplan 2022/2023. Der Senator für Inneres.
- Der Senator für Finanzen (2021), Haushaltsplan 2022/2023. Der Senatorin für Wirtschaft, Arbeit und Europa.
- Der Senator für Finanzen (2021), Haushaltsplan 2022/2023. Der Senatorin für Wissenschaft und Häfen.
- Der Senator für Finanzen (2021), Haushaltsplan 2022/2023. Der Senator für Finanzen.
- Deubel, Ingolf (2017), Pensionsfonds der Länder und Schuldenbremse. Linke Tasche, rechte Tasche oder seriöse Vorsorge? Wirtschaftsdienst 97 (7), 513–520.
- Deutscher Bundestag (2001), Entwurf eines Gesetzes über verfassungskonkretisierende allgemeine Maßstäbe für die Verteilung des Umsatzsteueraufkommens, für den Finanzausgleich unter den Ländern sowie für die Gewährung von Bundesergänzungszuweisungen (Maßstabengesetz – MaßstG –), Gesetzentwurf der Bundesregierung vom 7. Mai 2001 (BT-Drs. 14/5951).
- Deutscher Bundestag (2001a), Entwurf eines Gesetzes zur Fortführung des Solidarpaktes, zur Neuordnung des bundesstaatlichen Finanzausgleichs und zur Abwicklung des Fonds „Deutsche Einheit“ (Solidarpaktfortführungsgesetz – SFG), Gesetzentwurf der Fraktionen SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN vom 9. Oktober 2001 (BT-Drs. 14/7063).
- Gesetz über die Aufgaben des Bundes auf dem Gebiet der Seeschifffahrt (Seeaufgabengesetz – SeeAufgG) in der Fassung der Bekanntmachung vom 17. Juni 2016 (BGBl. I S. 1489), zuletzt geändert durch Artikel 2 des Gesetzes vom 14. März 2023 (BGBl. 2023 I Nr. 73).
- Gesetz über die Feststellung des Bundeshaushaltsplans für das Haushaltsjahr 2021 (Haushaltsgesetz 2021) vom 21. Dezember 2020 (BGBl. I S. 3208).
- Gesetz über Finanzhilfen des Bundes nach Artikel 104a Abs. 4 des Grundgesetzes an die Länder Bremen, Hamburg, Mecklenburg-Vorpommern, Niedersachsen sowie Schleswig-Holstein für Seehäfen (Seehafenfinanzierungsgesetz) vom 20. Dezember 2001 (BGBl. I S. 3955, 3962), geändert durch Artikel 3 des Gesetzes vom 14. August 2017 (BGBl. I S. 3122).

- Gesetz zur Fortführung des Solidarpaktes, zur Neuordnung des bundesstaatlichen Finanzausgleichs und zur Abwicklung des Fonds „Deutsche Einheit“ (Solidarpaktfortführungsgesetz – SFG) vom 20. Dezember 2001 (BGBl. I 3955).
- Gesetz zur Gewährung von Konsolidierungshilfen (Konsolidierungshilfengesetz – KonsHilfG) vom 10. August 2009 (BGBl. I S. 2702, 2705).
- Heinemann, André W. (2014), Bund-Länder-Finanzausgleich und Hafenkosten. Institut Arbeit und Wirtschaft, Forschungsstelle Finanzpolitik.
- Landesamt für Statistik Niedersachsen (2014), Statistische Monatshefte Niedersachsen 11/2014, 568–632.
- Peffekoven, Rolf (1988), Berücksichtigung der Seehafenlasten im Länderfinanzausgleich? Finanzarchiv, N.F. 46, 397–416.
- PLANCO Consulting GmbH (1998), Regional- und gesamtwirtschaftliche Bedeutung der bremischen Häfen, Gutachten, Essen, Mai 1998.
- Renzsch, Wolfgang (2008), Ausgabenrestriktionen der Länder in Deutschland. Das Beispiel Freie Hansestadt Bremen. Baden-Baden: Nomos.
- Sanierungshilfengesetz (SanG) vom 14. August 2017 (BGBl. I S. 3122, 3126).
- Seitz, Helmut (2008), Die Bundesbestimmtheit der Länderaufgaben, Wirtschaftsdienst 98 (5), 340–348.
- Sichelschmidt, Henning (2000), Die „Seehafenlasten“ des Länderfinanzausgleichs in der Kritik, Wirtschaftsdienst 80 (8), 488–493.
- Statistisches Bundesamt (2018), Finanzen und Steuern. Vierteljährliche Kassenergebnisse des Öffentlichen Gesamthaushalts, 1.–4. Vierteljahr 2017, Fachserie 14, Reihe 2 (Kassenstatistik; 20.04.2018).
- Statistisches Bundesamt (2019), Finanzen und Steuern. Vierteljährliche Kassenergebnisse des Öffentlichen Gesamthaushalts, 1.–4. Vierteljahr 2018, Fachserie 14, Reihe 2 (Kassenstatistik; 15.04.2019).
- Statistisches Bundesamt (2020), Finanzen und Steuern. Vierteljährliche Kassenergebnisse des Öffentlichen Gesamthaushalts, 1.–4. Vierteljahr 2019, Fachserie 14, Reihe 2 (Kassenstatistik; 08.04.2020).
- Statistisches Bundesamt (2021), Finanzen und Steuern. Vierteljährliche Kassenergebnisse des Öffentlichen Gesamthaushalts, 1.–4. Vierteljahr 2020, Fachserie 14, Reihe 2 (Kassenstatistik; 09.04.2021).
- Statistisches Bundesamt (2022), Finanzen und Steuern. Rechnungsergebnisse der Kern- und Extrahaushalte des Öffentlichen Gesamthaushalts, 2017 (22.11.2022).
- Statistisches Bundesamt (2022), Finanzen und Steuern. Vierteljährliche Kassenergebnisse des Öffentlichen Gesamthaushalts, 1.–4. Vierteljahr 2021, Fachserie 14, Reihe 2 (Kassenstatistik; 19.04.2022).
- Wirtschaftsförderung Bremen (2019), Maritime Wirtschaft/Logistik. Bremen – Bundesland mit maritimer Kompetenz. Online abrufbar unter: <https://www.wfb-bremen.de/sixcms/media.php/49/clusterbrochure-maritime-wirtschaft-logistik-web.pdf> (zuletzt abgerufen am 02.05.2023).
- Wübbenhorst, Heinz (2002), Die Berücksichtigung von Hafenkosten im bundesstaatlichen Finanzausgleich. Der Senator für Finanzen Bremen, FinanzBerichtBremen, 2/2022, Bremen.