

Mitteilung des Senats vom 29. Oktober 2002**Wirkungsanalyse des Investitionssonderprogramms (ISP)*)**

Das Investitionssonderprogramm (ISP) des Landes stellt ein zentrales Element der bremischen Aktivitäten zur Haushaltssanierung dar. Aufgrund der besonderen konzeptionellen und finanziellen Ausgestaltung und der mit seiner Durchführung verknüpften Erwartungen hinsichtlich der erreichbaren regionalwirtschaftlichen und fiskalischen Effekte wurde vom Senat die Notwendigkeit gesehen, das Programm einer umfassenden Wirkungsanalyse zu unterziehen. Bereits im Februar 1999 wurde daher auf Grundlage eines EU-weiten Teilnehmerwettbewerbes dem Wirtschaftsforschungsinstitut Prognos AG als Hauptgutachter der Auftrag erteilt, gemeinsam mit bremischen Wissenschaftlern (Prof. Dr. Schaefer, Prof. Dr. Zachcial, Dipl.-Ökonom Bartsch) und unter Projektleitung des BAW-Instituts für Wirtschaftsforschung GmbH eine Wirkungsanalyse des Investitionssonderprogramms vorzulegen, die auch als Beitrag zur Erfüllung der mit der Programm-Durchführung verbundenen Auflagen und Berichtspflichten dient.

Das Investitionssonderprogramm des Landes Bremen stellt aufgrund seines breiten Maßnahmenspektrums und des beabsichtigten Zusammenwirkens einzelner Projekte und Maßnahmenbündel eine bundesweite Besonderheit dar. Mit Ausnahme einzelner EU-Förderungen sind aus dem übrigen Bundesgebiet keine vergleichbaren Programme bekannt, die auf der Grundlage ähnlich umfassender Defizit- und Potentialanalysen und mit konsequenter Fixierung auf zusätzliche wirtschafts- und finanzkraftstärkende Effekte in entsprechender Ganzheitlichkeit zur Förderung der regionalen Entwicklung beitragen sollen.

Diese Besonderheit des ISP betrifft auch die Intensität seiner inhaltlichen Begleitung und Bewertung. Der mit dem vorliegenden Gutachten der Prognos AG unternommene Ansatz, Wirkungen aller Facetten eines derart differenzierten öffentlichen Investitionsprogramms zu ermitteln und zu Gesamtergebnissen zu verdichten, findet nicht einmal in den ansonsten annähernd vergleichbar konzipierten Regionalprogrammen der EU entsprechende Parallelen. Dies spiegelt sich insbesondere auch in der Aufgabe der Gutachter wider, in verschiedenen Bereichen der Evaluierung – etwa bei der Ermittlung von Time-lags, Synergie- oder Komplementäreffekten – durch entsprechende wissenschaftliche Ansätze oder „plausible Annahmen“ methodisches Neuland zu betreten und dabei Ableitungen ohne die Möglichkeit von Vergleichsbetrachtungen vorzunehmen.

Dabei ist zu berücksichtigen, dass die gegenüber Bund und Ländern bestehende Berichtspflicht zur ordnungsgemäßen Verwendung der aus den Sanierungsbeträgen resultierenden Zinseffekte für zusätzliche Investitionsmaßnahmen nur zum Teil als Anlass für den erheblichen Analyseaufwand gelten kann. Dieser Berichtspflicht kommt die Freie Hansestadt Bremen im Rahmen ihrer jährlichen Sanierungsberichterstattung mit der Darstellung der Investitionsvorhaben, bei denen durch Beschlussfassung des Senats und der zu beteiligten parlamentari-

*) Das Evaluierungsgutachten „Wirkungsanalyse des Investitionssonderprogramms (ISP) des Landes Bremen“ (Kurzfassung) ist den Abgeordneten der Bürgerschaft (Landtag) zugeleitet worden und kann außerdem bei der Verwaltung der Bürgerschaft — Bibliothek — eingesehen werden.

schen Gremien der erforderliche wirtschafts- und finanzkraftstärkende Charakter festgestellt wurde, bereits bisher nach. Die Notwendigkeit zur Durchleuchtung des Investitionssonderprogramms in der mit dem Gutachten erreichten Intensität und Differenzierung resultiert aus seiner neuartigen konzeptionellen Ausgestaltung, seiner hohen finanziellen Ausstattung, aber auch aus der teilweise innerhalb des Landes vorhandenen kritischen Grundhaltung gegenüber dem ISP und seinen zu erwartenden Sanierungsbeiträgen. Im Gutachten heißt es hierzu: „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 Regional-Förderprogramme beispielhaft.“ (S. 140).

Die zentralen Aussagen des Evaluierungsgutachtens sind in der anliegenden Kurzfassung dokumentiert. Erkennbar ist, dass sich die Ergebnisse des Gutachtens auftragsgemäß vorrangig auf die Beschäftigungseffekte des ISP konzentrieren. Die dabei ermittelten Arbeitsplatzzahlen bestätigen den besonderen Stellenwert, der dem Investitionssonderprogramm für die sanierungskonforme Entwicklung des Landes zugeordnet wurde. Zu ähnlichen Ergebnissen kommt im Übrigen auch der Abschlussbericht einer ressortübergreifenden Steuerungsgruppe „Arbeitsplätze/Einwohner“, der ebenfalls die Bedeutung der Investitionstätigkeit für die Schaffung von Arbeitsplätzen und die Erzielung positiver Einwohnereffekte herausarbeitet. Die Ermittlung der aus den Arbeitsplatzeffekten resultierenden Einwohnerveränderungen und die daraus insgesamt ableitbaren fiskalischen Wirkungen des ISP waren allerdings nicht Bestandteil des Gutachten-Auftrages. Beide Aspekte sind im Rahmen der anstehenden Fortschreibung der bremischen Langfristigen Globalplanung (LGP) zu berücksichtigen.

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. Aufgrund des unterschiedlichen Realisierungsstandes der Einzelmaßnahmen stellen die Ergebnisse eine Mischung aus Ex-post-, begleitenden und Ex-ante-Bewertungen dar, die sich auf insgesamt 13 Fallstudien und zwei ergänzende empirische Untersuchungen (Innenstadt, Wissenschaft) stützen. Die Evaluierung bezieht sich auf ein ISP-Mittelvolumen von 2,38 Mrd. € und berücksichtigt Vorzieheffekte von Zwischenfinanzierungen.

Die Durchführung der einzelnen Evaluierungsschritte führte zu wesentlichen neuen Erkenntnissen hinsichtlich der Rahmenbedingungen, unter denen die Durchführung öffentlicher Strukturmaßnahmen in Bremen zu betrachten ist. Hierzu gehören neben Aussagen zum Zusammenhang von öffentlichen und privaten Investitionen und zum anwendbaren Regionalmultiplikator vor allem auch Informationen zur zeitlichen Verzögerung der Beschäftigungswirksamkeit („Time-lags“) nach Maßnahmenbündeln.

Stichwortartig und orientiert am Stellenwert für die Bewertung des ISP lassen sich die wesentlichen Aspekte und Ergebnisse der Studie unter diesen Vorzeichen wie folgt zusammenfassen:

- 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; Vollausslastung 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 Anschluss-Investitionsprogramms (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.

- Zu beachten ist, dass die ermittelten Beschäftigtenzahlen die unmittelbaren Effekte des ISP abbilden, die sich als Abweichungen von einer „Normalentwicklung“ ergeben, die ohne Maßnahmen des Investitions Sonderprogramms 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.
- 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.
- Gemessen an den Mittelanteilen werden von den maximal 48.000 ISP-Arbeitsplätzen 35.700 in Stadt Bremen (ohne Bremen-Nord), 3.000 in Bremen-Nord und 9.300 in Bremerhaven geschaffen bzw. gesichert. Die für Bremerhaven aufgrund größerer Standortnachteile und ungünstigerer sozioökonomischer Rahmenbedingungen festgestellte geringere Wirkungsintensität der ISP-Maßnahmen, der zufolge die für die Stadt errechneten Beschäftigungseffekte nur im Idealfall zu erreichen sind, zeigt dabei nach Auffassung der Gutachter „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.“
- 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 (Steuermehrereinnahmen vor LFA, Ausgabeentlastungen) von rd. 5.800 € pro Arbeitsplatz gegen zu rechnen sind.
- Infolge des Realisierungsverlaufes der ISP-Maßnahmen und der zu erwartenden jeweiligen Wirkungsverzögerungen („Time-lags“) werden die maximalen Beschäftigungseffekte des Investitions Sonderprogramms im Jahre 2016 erwartet. Die in dieser Hinsicht vorsichtigere Variante der makroökonomischen Modellrechnung weist aus, dass demnach im Jahr 2002 erst gut 14 % der Arbeitsplatzwirkungen des ISP – bzw. knapp 11 % der Effekte von ISP und AIP – als realisiert gelten können, denen die „Normalentwicklung“ (ohne ISP) gegen zu rechnen ist.
- Die zeitliche Verteilung der ISP-Arbeitsplatzeffekte ergibt sich als Gesamtergebnis der innerhalb der einzelnen, evaluierten Wirkungssäulen höchst unterschiedlichen Wirkungsgrade und -verzögerungen (vgl. Tabelle 1 [Seite 7] der Kurzfassung). In der Summe ist davon auszugehen, dass im Rahmen des Investitions Sonderprogramms 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.
- 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 Unterschiede 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 Wirkungssäulen (vgl. Abbildung 3 [Seite 9] der Kurzfassung) 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.

- 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.
- 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.
- Mit der Realisierung des ISP kann das reale BIP-Wachstum des Landes Bremen – ohne Beeinträchtigungen durch die nicht ISP-geprägte Grundentwicklung – in Zeitraum 2001/2010 um jahresdurchschnittlich 0,6 %-Punkte höher als im übrigen (westlichen) Bundesgebiet ausfallen. Im Folgejahrzehnt bedarf es der zusätzlichen Wirkungen des AIP um den Abstand zum Bundesdurchschnitt bei 0,7 %-Punkte p. a. zu halten. Die Gutachter stellen fest, „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-Investitionsprogramm (AIP) zwischenzeitlich beschlossen wurden.“ (Seite 140).
- „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 zum Teil 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.“ (Seite 140).

Der Senat überreicht der Bürgerschaft (Landtag) das von der Prognos AG erstellte Evaluierungsgutachten „Wirkungsanalyse des Investitionssonderprogramms (ISP) des Landes Bremen“ (Kurzfassung) mit der Bitte um Kenntnisnahme (Exemplare der Langfassung werden unmittelbar den Fraktionen zugeleitet). Der Senat sieht sich durch die Ergebnisse des Gutachtens in seiner bisherigen Sanierungspolitik bestätigt und bekräftigt die Absicht, auch zukünftig über eine ausreichend hohe öffentliche Investitionstätigkeit private Folgeinvestitionen anzustoßen, die den Abstand des Landes zur wirtschaftlichen Entwicklung des übrigen westlichen Bundesgebietes weiter verringern.