

André W. Heinemann, Jacqueline Koerber

Hafenlastabgeltung

Aktueller Stand zur Abgeltung der bremischen Hafenausgaben durch den Bund

Policy Brief Institut Arbeit und Wirtschaft | August 2023



**FORSCHUNG
& TRANSFER**

1 Hintergrund der Seehafeninfrastrukturfinanzierung in Deutschland

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. 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 eine gesamtstaatliche wirtschaftliche Bedeutung haben. Durch die Bereitstellung einer funktions- sowie leistungsfähigen Seehafeninfrastruktur unterstützen die deutschen Seehafenländer die außenwirtschaftlichen Interessen der Unternehmen innerhalb der Bundesrepublik Deutschland.

Die Verantwortung für die Angelegenheiten und die Finanzierung der deutschen Seehäfen liegt nach der Kompetenzordnung des Grundgesetzes bei den Bundesländern, konkretisiert durch das Seeaufgabengesetz. Seit 1950 ist die Finanzierung der Seehäfen zwar grundsätzlich Ländersache, allerdings existierte schon immer eine finanzielle Beteiligung der bundesstaatlichen Gemeinschaft an der Finanzierung der Ausgaben für Seehäfen bzw. der „Hafenlasten“. So wurden die Hafenlasten bis 2004 im Rahmen des horizontalen Länderfinanzausgleichs mithilfe von Abzugsbeträgen bei der Finanzkraftermittlung berücksichtigt. Mit der Reform des Länderfinanzausgleichs ab 2005 wurde auch das System der Abgeltung bzw. Ko-Finanzierung von Seehafenlasten geändert. Seitdem erhalten die fünf Seehafenländer (Bremen, Hamburg, Mecklenburg-Vorpommern, Niedersachsen und Schleswig-Holstein) unverändert jährliche Zuweisungen in Höhe von insgesamt 38,346 Mio. EUR auf der Grundlage des Seehafenfinanzierungsgesetzes, von denen Bremen einen seit 2005 konstanten Betrag in Höhe von 10,737 Mio. EUR erhält.

Die zu leistende Finanzierung zur Instandhaltung funktions- sowie leistungsfähiger Häfen wird im Hinblick auf die 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 werden die bremischen Aufwendungen mit Fokus auf die öffentlichen Gesamtausgaben des Hafens analysiert und den Zuweisungen des Bundes gegenübergestellt.

2 Vorgehensweise zur Ermittlung von Hafenlasten

Da es in der Haushaltssystematik grundsätzlich keine vollumfassende und klar abgrenzbare Haushaltsposition „Hafenlasten“ gibt, müssen die Gesamtausgaben eines Bundeslandes für Seehäfen aus mehreren Produktgruppen zusammengesetzt werden, um ein umfassendes und geschlossenes Bild zu erstellen. So hat beispielsweise der Senat der Freien Hansestadt Bremen im Jahr 2006 die damaligen Produktbereiche genannt (Bremische Bürgerschaft 2006). Zur Ermittlung der aktuellen bremischen Hafenlasten werden die Ausgaben der Seehäfen für Bremen in Anlehnung an Renzsch (2008) zusammengestellt. Die damals vorgenommene Zusammenstellung der Hafenlasten muss jedoch heute angepasst werden, da sich das Berichtswesen seitens der Haushaltsaufstellungen verändert hat, sodass ein identisches Vorgehen zur Ermittlung von Hafenlasten heute nicht mehr möglich wäre. Abbildung 1 stellt die angepasste Ermittlung der Hafenlasten zusammengefasst dar.

So werden im Produktplan 07 (Inneres) die Ausgaben für die Wasserschutzpolizei nicht (mehr) einzeln ausgewiesen, da die hafenbezogenen Ausgaben und Einnahmen der Polizei mittlerweile in die Gesamtkosten der Polizei einbezogen wurden. Bei der Ermittlung der Hafenlasten gehen damit die Gesamteinnahmen und -ausgaben der Polizei mit 2 Prozent in die Kalkulation ein. Personalausgaben wurden nicht miteinbezogen, weil bereits 2 Prozent der Personalausgaben aus dem Produktplan 07 (Inneres) pauschal angerechnet wurden und es ansonsten zu einer Doppelzählung der Personalausgaben kommen würde.

	Voll einbezogen:
	Produktplan 81 „Häfen“
=	Hafenlasten im engeren Sinne
	Anteilig einbezogen:
+	2 % Ausgaben und Einnahmen der Polizei
+	2 % der Personalausgaben der Produktpläne 01, 03, 05, 07, 31, 68, 71, 91
+	Ausgaben und Einnahmen hafenärztlicher Dienst
+	20 % Ausgaben Landesuntersuchungsamt
+	Relevante Verrechnungen/Erstattungen
=	Hafenlasten im weiteren Sinne

Abbildung 1: Angepasste Ermittlung der Hafenlasten¹

Die Hafengesundheitsämter werden nicht mehr einzeln im Produktplan 51 „Gesundheit und Verbraucherschutz“ aufgeführt. Eine Anfrage an die Senatorin für Gesundheit, Frauen und Verbraucherschutz ergab, dass als Annäherung die Ausgaben und Einnahmen des hafenärztlichen Dienstes bei der Hafenlastermittlung einbezogen werden können.

3 Ergebnis der aktuellen Hafenlastenermittlung

Im Rahmen der Aktualisierung der Hafenlastenermittlung für das Bundesland Bremen lässt sich zeigen, dass die Nettohafenlasten inklusive der bereits aufgeführten Bereiche im Zeitraum 2019 bis 2025, wobei für die Jahre 2022 bis 2025 die Haushaltsanschläge bzw. die aktuell vorliegenden Planzahlen verwendet wurden, zwischen 28,1 Mio. EUR und rund 109,7 Mio. EUR variieren (Abbildung 2). Die jährlichen Finanzhilfen des Bundes in Höhe von 10,737 Mio. EUR entsprechen folglich im Untersuchungszeitraum zwischen 9,8 Prozent und 38,2 Prozent sowie einem durchschnittlichen Anteil an den Nettohafenlasten in Höhe von 20,6 Prozent.

		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 %

Abbildung 2: Zusammengefasste Darstellung der Hafenlasten (in Tsd. EUR)

¹ Erläuterung Produktpläne Bremen: 01 „Bürgerschaft“, 03 „Senat, Senatskanzlei“, 05 „Bundesangelegenheiten“, 07 „Inneres“, 31 „Arbeit“, 68 „Klimaschutz, Umwelt, Mobilität, Stadtentwicklung und Wohnungsbau“, 71 „Wirtschaft“, 81 „Häfen“, 91 „Finanzen/Personal“.

Grundsätzlich kann konstatiert werden, dass die Fokussierung auf den Produktplan 81 (Häfen) nicht ausreicht, um die Hafenlasten für Bremen umfassend zu ermitteln und eine ausschließliche Berücksichtigung des Produktplans 81 eine wesentlich höhere Deckungsquote aufgrund der jährlich konstanten Finanzhilfen des Bundes ausweisen würde.

Die vorliegende Aktualisierung der Hafenlastenermittlung für Bremen weist wie bisher aufgrund fehlender Abgrenzungen in den Produktplänen sicherlich kleinere konzeptionelle Schwachpunkte auf und stellt daher letztlich Annäherungswerte dar. Gleichwohl kann mithilfe der aktualisierten Werte eine Einordnung hinsichtlich der prozentualen Beteiligung des Bundes an den hafenlastenrelevanten Ausgaben des Stadtstaates Bremen vorgenommen werden. Dies ist insbesondere dann von Bedeutung, wenn in einem nächsten Schritt einerseits die lokale und regionale Bedeutung und andererseits die nationale bzw. bundesweite Bedeutung quantifiziert werden kann.

4 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 Hafenkongzeptes 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.