

Abschlussbericht

Prüfung rechtlicher, fiskalischer und regionalwirtschaftlicher Modelle einer gemeinsamen Gewerbegebietsentwicklung der Gewerbestandorte entlang der BAB 1 zwischen Bremen und Achim

in Zusammenarbeit mit



Prof. Dr. André Heinemann
Kristof Kanzler

und



Prof. Dr. Daniel Schiller

Auftraggeber:

Senator für Wirtschaft, Arbeit und Häfen der Freien Hansestadt Bremen;
Stadt Achim

Ansprechpartner:

Peter Kaiser (Prognos)
☎ 0421- 517 046-522

Robert Köster (Prognos)
Alina Ulmer (Prognos)

Bremen, 25.03.2018
2-8380

Das Unternehmen im Überblick

Geschäftsführer

Christian Böllhoff

Präsident des Verwaltungsrates

Dr. Jan Giller

Handelsregisternummer

Berlin HRB 87447 B

Rechtsform

Aktiengesellschaft nach schweizerischem Recht

Gründungsjahr

1959

Tätigkeit

Die Prognos AG berät europaweit Entscheidungsträger aus Politik, Wirtschaft und Gesellschaft. Auf Basis neutraler Analysen und fundierter Prognosen entwickeln wir praxisnahe Entscheidungsgrundlagen und Zukunftsstrategien für Unternehmen, öffentliche Auftraggeber sowie internationale Organisationen.

Arbeitssprachen

Deutsch, Englisch, Französisch

Hauptsitz

Prognos AG
Henric Petri-Str. 9
4010 Basel | Schweiz
Telefon +41 61 3273-310
Telefax +41 61 3273-300

Prognos AG
Domshof 21
28195 Bremen | Deutschland
Telefon +49 421 517046-510
Telefax +49 421 517046-528

Prognos AG
Schwanenmarkt 21
40213 Düsseldorf | Deutschland
Telefon +49 211 91316-110
Telefax +49 211 91316-141

Prognos AG
Nymphenburger Str. 14
80335 München | Deutschland
Telefon +49 89 9541586-710
Telefax +49 89 9541586-719

Internet

info@prognos.com
www.prognos.com
twitter.com/prognos_ag

Weitere Standorte

Prognos AG
Goethestr. 85
10623 Berlin | Deutschland
Telefon +49 30 520059-210
Telefax +49 30 520059-201

Prognos AG
Résidence Palace, Block C
Rue de la Loi 155
1040 Brüssel | Belgien
Telefon +32 28089-947

Prognos AG
Heinrich-von-Stephan-Str. 23
79100 Freiburg | Deutschland
Telefon +49 761 7661164-810
Telefax +49 761 7661164-820

Prognos AG
Eberhardstr. 12
70173 Stuttgart | Deutschland
Telefon +49 711 3209-610
Telefax +49 711 3209-609

Inhalt

Abbildungsverzeichnis	i
Abkürzungsverzeichnis	iv
1 Ausgangssituation und Aufgabenstellung	1
2 Kooperationsformen interkommunaler Gewerbegebiete	6
2.1 Interkommunale Gewerbegebietsentwicklung als Instrument regionaler Wirtschaftsförderung	6
2.1.1 Regionalwissenschaftliche Einordnung	6
2.1.2 Good Practice Beispiele interkommunaler Kooperation bei der Gewerbeflächenvermarktung und -entwicklung	10
2.1.3 Auswahl an qualitativen Argumente für eine Kooperation Achim/Bremen	17
2.2 Auswahl und Beschreibung der drei Varianten /Szenarien	20
3 Regionalökonomische Bewertung der Varianten	25
3.1 Methodisches Vorgehen	25
3.2 Szenarien und Ausgangsdaten	28
3.2.1 Erschließungs- und Vermarktungsszenarien	28
3.2.2 Öffentliche Investitionen	31
3.2.3 Erlöse	34
3.2.4 Branchenmix und Arbeitsplatzdichten	37
3.2.5 Pendler	37
4 Ermittlung der regionalökonomischen Effekte	39
4.1 Ermittlung der regionalökonomischen Parameter	39
4.1.1 Privatwirtschaftliche Investitionen	39
4.1.2 Beschäftigungseffekte	40
4.1.3 Vorleistungsnachfrage	41
4.1.4 Induziertes Einkommen der Beschäftigten	42
4.2 Ermittlung der kumulierten regionalwirtschaftlichen Wirkungen	43
5 Fiskalische Effekte	45
5.1 Fiskalische Effekte Bremen	45
5.1.1 Methode und Annahmen	46
5.1.2 Zusätzliche Steuereinnahmen	53
5.1.3 Bundesstaatlicher Finanzausgleich	63
5.1.4 Nettoeffekte nach bundesstaatlichem Finanzausgleich	70

5.2	Fiskalische Effekte für die Gebietskörperschaften im Landkreis Verden mit Fokus auf Achim (Prof. Dr. Daniel Schiller)	77
5.2.1	Methode und Annahmen	77
5.2.2	Zusätzliche Steuerinnahmen	78
5.2.3	Nettoeffekte nach kommunalem Finanzausgleich	85
5.3	Zusammenfassung der fiskalischen Effekte insgesamt	92
6	Rentabilitätsbetrachtung	93
7	Schlussbetrachtung und Bewertung der Machbarkeit	96
	Anhang	v

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: Planung für das Industrie- und Gewerbegebiet Achim-West	3
Abbildung 2: Auswahl an Good Practice Beispielen	12
Abbildung 3: Intensität und Umfang der Zusammenarbeit	21
Abbildung 4: Verschiedene Varianten der Zusammenarbeit Achim/Bremen	23
Abbildung 5: Aufbau des RegioInvest-Modells	28
Abbildung 6: Vermarktungsszenarien für das Industrie- und Gewerbegebiet Achim West	30
Abbildung 7: Öffentliche Investitionen im best-case Szenario zwischen 2017 und 2023	32
Abbildung 8: Öffentliche Investitionen im worst-case Szenario zwischen 2017 und 2023 für Achim	33
Abbildung 9: Erlöse (Finanzierungsbeiträge Dritter) aus öffentlichen Investitionen im best-case Szenario	35
Abbildung 10: Erlöse (Finanzierungsbeiträge Dritter) aus öffentlichen Investitionen im worst-case Szenario	36
Abbildung 11: Erlöse aus privatwirtschaftlichen Investitionen für den Flächenkauf	36
Abbildung 12: Arbeitsplatzdichten (AP) nach Branchen	37
Abbildung 13: Einpendler nach Achim im Umkreis von 20 km	38
Abbildung 14: Privatwirtschaftliche Investitionen, kumuliert von 2021-2040	39
Abbildung 15: Arbeitplatzeffekte (AP) im Jahr 2040	41
Abbildung 16: Vorleistungsnachfrage in Achim und Bremen, kumuliert 2021-2040	42
Abbildung 17: Induziertes Einkommen in der Region, kumuliert 2021-2040	43
Abbildung 18: Bruttowertschöpfung (BWS), kumuliert 2021-2040	44
Abbildung 19: Bruttowertschöpfung in Achim, Bremen und der Region (kumuliert bis 2040)	44
Abbildung 20: Anteile der Ebenen an den Gemeinschaftssteuern	49
Abbildung 21: Direkte, indirekte und induzierte Effekte	51

Abbildung 22: Direkte Arbeitsplatzeffekte in Achim-West	53
Abbildung 23: Unterstellte Lohnsteuerquote im Jahr 2020	55
Abbildung 24: Direkte Effekte durch Arbeitsplätze in Achim mit Wohnsitz Bremen (in €)	55
Abbildung 25: Indirekte Bruttowertschöpfungseffekte	56
Abbildung 26: Steuereinnahmen des Landes Bremen nach Zerlegung und Verteilung (in 1.000 €)	57
Abbildung 27: Steuereinnahmen der Gemeinden in Bremen nach Zerlegung und Verteilung (in 1000 €)	57
Abbildung 28 Bruttowertschöpfungsquoten	58
Abbildung 29: Indirekte Effekte in Bremen (in €)	58
Abbildung 30: Steuerquoten	59
Abbildung 31: Induzierte Bruttowertschöpfungseffekte (in €)	60
Abbildung 32: Induzierte Effekte in Bremen (in €)	60
Abbildung 33: Fiskalische Effekte durch privatwirtschaftliche Investitionen in Bremen (in €)	61
Abbildung 34: Fiskalische Effekte vor bundesstaatlichen Finanzausgleich (in €)	61
Abbildung 35: Fiskalische Effekte vor bundesstaatlichen Finanzausgleich, Einzelbetrachtung (in €)	62
Abbildung 36: Durchschnittliche fiskalische Effekte vor bundesstaatlichen Finanzausgleich, Einzelbetrachtung (in €)	63
Abbildung 37: Ausgleichsrelevante Steuereinnahmen des Landes Bremen (in 1000 €)	65
Abbildung 38: Ausgleichsrelevante Steuereinnahmen der Gemeinden in Bremen (in 1000 €)	65
Abbildung 39: Ausgleichsrelevante Bruttowertschöpfungsquoten	66
Abbildung 40: Indirekte Effekte im bundesstaatlichen Finanzausgleich (in €)	66
Abbildung 41: Induzierte Effekte im bundesstaatlichen Finanzausgleich (in €)	67
Abbildung 42: Privatwirtschaftliche Effekte im bundesstaatlichen Finanzausgleich (in €)	67

Abbildung 43: Bevölkerungseffekt gesamt	69
Abbildung 44: Bewegungen im Finanzausgleich durch die fiskalischen Effekte in den Jahren 2022 und 2040 (in €)	71
Abbildung 45: Fiskalische Effekte vor und nach bundesstaatlichen Finanzausgleich (in €)	73
Abbildung 46: Steuerzuflüsse pro Arbeitsplatz mit Wohnsitz Bremen (in €)	74
Abbildung 47: Einnahmen der Stadt Achim aus der Grundsteuer B	79
Abbildung 48: Einnahmen aus der Gewerbesteuer im Jahr 2040	81
Abbildung 49: Einnahmen aus dem kommunalen Anteil an der Einkommensteuer im Jahr 2045	83
Abbildung 50: Zusätzliche Steuereinnahmen durch das Industrie- und Gewerbegebiet Achim-West	84
Abbildung 51: Zusätzliche Einwohner im Jahr 2040	85
Abbildung 52: Nettoeffekte in der Stadt Achim und den übrigen Kommunen im Landkreis Verden im worst-case-Szenario	88
Abbildung 53: Nettoeffekte in der Stadt Achim und den übrigen Kommunen im Landkreis Verden im best-case-Szenario	88
Abbildung 54: Nettoeffekte je Arbeitsplatz und Einwohner	90
Abbildung 55: Bruttoeffekt durch ausgewählte Einnahmearten in den Gemeinden des Landkreises Verden für das Land Niedersachsen	91
Abbildung 56: Fiskalische Effekte, im Jahr 2040 und kumuliert für die Jahre 2021-2040 [in Mio. €]	92
Abbildung 57: Fiskalische Rentabilität für den Betrachtungszeitraum 2014-2040	94
Abbildung 58: Fiskalische Rentabilität nach Abzinsung	95

Abkürzungsverzeichnis

AMZ	Ausgleichsmesszahl
AP/ha	Arbeitsplatzdichte pro Hektar
AS	Autobahnanschluss
BAB	Bundesautobahn
DCF	Discounted-Cash-Flow-Methode
ESt	Einkommensteuer
EU	Europäische Union
FKM	Finanzkraftmesszahl
FKMG	Finanzkraftmesszahl auf Gemeindeebene
FKML	Finanzkraftmesszahl auf Länderebene
GE/GI-Gebiet	Industrie- und Gewerbegebiet
GG	Grundgesetz
GHB	Gewerbepark Hansalinie Bremen
GmbH	Gesellschaft mit beschränkter Haftung
ha	Hektar
KMU	kleine und mittlere Unternehmen
m ²	Quadratmeter
Mio.	Millionen
Mrd.	Milliarden
ÖRV	öffentlich-rechtliche Vereinbarung
S-BEZ "GemFK"	Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen „Gemeindefinanzkraft“
ß	Steuerkraftzahl
Tsd.	Tausend

1 Ausgangssituation und Aufgabenstellung

Die gewerbliche und verkehrliche Entwicklung rund um das Bremer Kreuz war bereits in der Vergangenheit ein wesentliches Thema in der regionalen Kooperation Bremens mit der Stadt Achim, dem Landkreis Verden und Niedersachsen. Im Jahr 2006 wurde eine Rahmenvereinbarung zwischen den beteiligten Akteuren getroffen, die im Wesentlichen

- einerseits eine Verbesserung der verkehrlichen Situation mittels kurzfristiger Maßnahmen auf bremischer Seite ergänzt um die langfristige Planung einer Autobahnanbindung auf niedersächsischer Seite,
- andererseits die erfolgreiche Entwicklung und Vermarktung des Gewerbeparks Hansalinie Bremen (GHB)

berücksichtigt. Die Vereinbarung sieht vor, dass die Realisierung auf Achimer Gebiet „im Einvernehmen mit Bremen und nicht vor der grundsätzlichen Erschließung der Abschnitte 1 bis 3 des Gewerbegebietes Hansalinie erfolgen soll, spätestens aber nach Ablauf von 10 Jahren gemeinsam zu prüfen ist.“

Die Stadt Achim hat im Jahr 2015 einen Ratsbeschluss zur Realisierung des Autobahnanschlusses Achim-West gefasst, der den Auftakt zur Umsetzung der gewerblichen Erschließung eines zunächst 75 ha umfassenden Industrie- und Gewerbegebietes direkt am Bremer Kreuz vorsieht. Planungen der Stadt gehen von der Bereitstellung erster Gewerbeflächen ab 2022 aus.

Als zentrales Projekt der regionalen Kooperation nimmt die Entwicklung rund um das Bremer Kreuz neben den verkehrlichen Zielsetzungen auch die gewerblichen Perspektiven der besonderen Lagegunst entlang der BAB A1 in den Blick.

Die Akteure sind daran interessiert das Achimer Projekt abgestimmt zu entwickeln. Mögliche niedersächsische Flächenentwicklungen sollen in Abstimmung mit Bremen und nur in Abhängigkeit zur Entwicklung des GHB vorgenommen werden, wie bereits in der Rahmenvereinbarung von 2006 verabredet.

Die Beauftragung dieses Gutachtens erfolgt gemeinsam durch die Städte Bremen und Achim mit dem Ziel, Aussagen über die fiskalischen und rechtlichen Rahmenbedingungen einer für beide Seiten vorteilhaften Kooperation zu erhalten. Da das Projekt von erheblicher regionaler Bedeutung sein kann, konnte eine Teilfinanzierung durch die Metropolregion Bremen-Oldenburg e.V. erreicht werden.

Gemeinsam mit der Universität Bremen (Prof. Heinemann vom Institut für Arbeit und Wirtschaft – iaw, Regionalentwicklung und Finanzpolitik) und der Universität Greifswald (Prof. Schiller vom

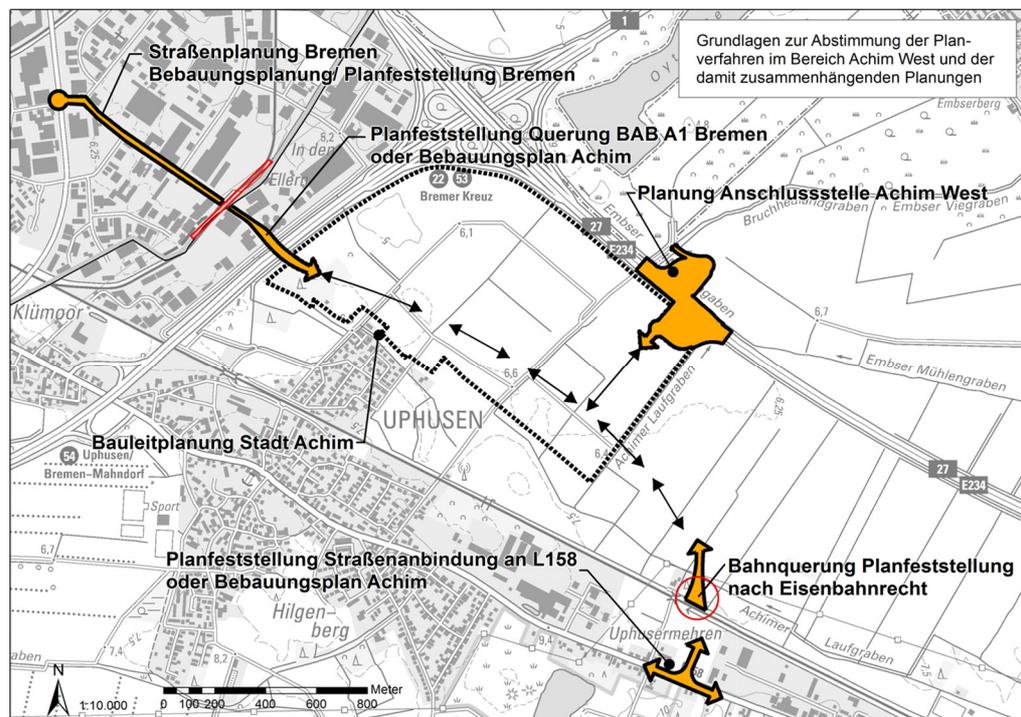
Steinbeis-Forschungszentrum Regionalwirtschaft, Innovationssysteme und Kommunalfinanzien) und begleitet durch einen Arbeitskreis aus hochrangigen Verwaltungsmitarbeitern der Städte Bremen und Achim wurde die Studie beauftragt und begleitet.

Für die vorliegende Machbarkeitsstudie werden insbesondere die bestehenden Gewerbestandorte Gewerbepark Hansalinie mit entsprechenden Erweiterungsflächen, das Gewerbegebiet Bremer Kreuz und das geplante Industrie und Gewerbegebiet Achim-West mit grundsätzlich ähnlichen Standortbedingungen hinsichtlich Lage und Erschließung entlang des Kraftbandes A1 betrachtet.

Die Stadt Achim plant ein Industrie- und Gewerbegebiet (im Folgenden auch GI/GE-Gebiet) mit ca. 75 ha Netto-Gewerbefläche. Vorgesehen ist ein Gebiet, das im Bereich zwischen der BAB A 1, der BAB A 27, der Bahnlinie Bremen-Wunstorf und der geplanten Anschlussstelle Achim-West liegt und heute landwirtschaftlich genutzt wird (vgl. Abbildung 1). Das geplante Industrie- und Gewerbegebiet ist optimal über die geplante Anschlussstelle Achim-West an die BAB A27 und die BAB A1 angebunden. Insgesamt wird von einem Flächenerwerb im Umfang von 120 ha ausgegangen. Davon entfallen ca. 20 ha auf Abstandsflächen zur Autobahn sowie für Lärmschutzmaßnahmen sowie ca. 25 ha auf innere Erschließungsmaßnahmen.

Wenige Kilometer weiter westlich an der BAB1 schreitet zudem die Entwicklung und Vermarktung des Gewerbeparks Hansalinie Bremen (GHB) voran. Die Erschließungsmaßnahmen für den noch festzulegenden ersten Bauabschnitt der 3. Baustufe der Erweiterung des Gewerbeparks Hansalinie werden voraussichtlich bis 12/2022 abgeschlossen werden. Hieran anschließend ist die Erschließung und Vermarktung der weiteren Baustufen vorgesehen. Die aktuellen Zeitachsen lassen eine parallele Erschließung und Vermarktung der beiden Gewerbestandorte Achim-West sowie Gewerbepark Hansalinie Bremen erkennen.

Abbildung 1: Planung für das Industrie- und Gewerbegebiet Achim-West



Quelle: Stadt Achim 2014

Um dieser Konkurrenzsituation entgegenzuwirken, sollen innerhalb dieser Studie konkrete Rahmenbedingungen einer interkommunalen, länderübergreifenden Projektentwicklung zwischen Bremen und Achim entwickelt werden. Dabei sollen die regionalwirtschaftlichen und fiskalischen Effekte, die bei dieser Projektentwicklung für Bremen, Achim und die Wirtschaftsregion Bremen entstehen, dargestellt werden.

Vor der eigentlichen Bewertung der regionalwirtschaftlichen Effekte, die durch die Entwicklung des Gewerbebestandes Achim-West entstehen würden, werden Erkenntnisse zu bestehenden interkommunalen Kooperationen und Kooperation über Ländergrenzen hinweg dargestellt und auf Übertragbarkeit für Achim und Bremen geprüft. Die dabei näher untersuchten Beispiele sind im Rahmen der Sitzungen der projektbegleitenden Lenkungsgruppe¹ abgestimmt worden. Ein besonderes Augenmerk bei der Betrachtung anderer Kooperationsbeispiele lag auf der gewählten Organisationsform und Erlös- und Kostenverteilung zwischen den Gemeinden. Im Projektverlauf wurde jedoch deutlich, dass neben der Organisationsform und den Verteilungsmechanismen auch eine

¹ Angehörige des Lenkungskreises: 1. Stadtrat der Stadt Achim, Wirtschaftsförderung der Stadt Achim, Kämmerer der Stadt Achim, Ressortvertreter von: Senatskanzlei Bremen, Senatorin für Finanzen, Senator für Umwelt, Bau und Verkehr Bremen, Senator für Wirtschaft, Arbeit und Häfen Bremen, Wirtschaftsförderung Bremen, Prognos AG.

unterschiedliche Intensität der Zusammenarbeit bestimmt werden kann.

In Abstimmung mit der Lenkungsgruppe wurden aus den Ergebnissen der Voranalyse zwei Berechnungsvarianten für die regionalökonomische Analyse bestimmt. Dabei handelt es sich neben der Null-Variante (Variante 0), d.h. die Nicht-Realisierung der Gewerbegebietsentwicklung Achim-West, um eine Variante 1 bei welcher eine bilaterale Vermarktungsstrategie innerhalb einer öffentlich-rechtlichen Vereinbarung verfolgt wird und um eine Variante der intensivsten Form der Zusammenarbeit (Variante 2), also einer institutionalisierten Zusammenarbeit zwischen Achim und Bremen. Es wurde gemeinsam festgelegt, dass die direkten Effekte nur für Achim-West errechnet werden, die daraus resultierenden regionalwirtschaftlichen Effekte beziehen sich zusätzlich auf Bremen, Landkreis Verden und die übrigen Gemeinden Niedersachsens.

Die Ermittlung der regionalökonomischen Effekte beruht auf einer Aktualisierung der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung der Gewerbegebietsentwicklung Achim-West, die im Jahr 2015 von Prognos erstellt wurde. Zusätzlich werden in dieser Studie die entstehenden Effekte für Bremen, Landkreis Verden und Niedersachsen betrachtet.² Basierend auf den berechneten regionalwirtschaftlichen Effekten werden von Prof. Dr. Heinemann und Prof. Dr. Schiller die fiskalischen Effekte für Bremen bzw. Achim, die übrigen Kommunen im Landkreis Verden und den Landkreis selbst berechnet. Während Prof. Schiller die fiskalischen Effekte für die betroffenen niedersächsischen Kommunen anhand des kommunalen Finanzausgleichsystems beleuchtet, fokussiert sich Prof. Heinemann auf die besondere Situation der Stadtstaaten innerhalb der regionalen Wirtschafts- und Finanzpolitik in Deutschland und betrachtet die regionalökonomischen Wirkungen vor und nach Länderfinanzausgleich. Die Ergebnisse dieser – unseres Wissens in dieser Form bislang einmaligen – Berechnung fließen in die abschließende Betrachtung der fiskalischen Rentabilität mit ein.

Die Ergebnisse dieser Studie dienen als Entscheidungsgrundlage für eine zukünftige Kooperation der beteiligten Akteure aus Achim und Bremen. Die Ergebnisse sollen bei der Gestaltung eines für

² Die hier vorliegende Studie beruht auf Annahmen, die zum Zeitpunkt des Projektstarts Anfang 2016, in Rücksprache mit der Lenkungsgruppe entwickelt worden sind. Es handelt sich um Modellannahmen, die für die Projektlaufzeit als gesetzt betrachtet werden.

Bereits im Prozessverlauf hat sich gezeigt, dass es sich hierbei um eine Momentannahme zu einem bestimmten Zeitpunkt handelt. So haben sich im Verlauf der Studiererstellung beispielsweise Annahmen bzgl. der Kostenschätzung für die Erstellung der Theodor-Barth-Straße verändert (von zunächst angenommenen 3 - 8 Mio. € auf aktuell ca. 10 Mio.€), auch die Zeitachse bzgl. der Projektrealisierung Achim-West haben sich als ambitionierte Planung herausgestellt. Entsprechend könnten einige Finanzierungsaspekte wie bspw. das Ende 2019 auslaufende Bundes-GVFG im Verlauf der Projektumsetzung anders geregelt werden müssen, da eine Folgeregelung in Niedersachsen noch nicht vorliegt. Im weiteren Prozess der Konkretisierung der gemeinsamen Kooperation zur gewerblichen Entwicklung am Bremer Kreuz wären diese Aspekte zu überprüfen bzw. zu konkretisieren. Hierbei handelt es sich um eine übliche Vorgehensweise, die den grundsätzlichen Aussagegehalt der Modellrechnung nicht mindert. Bei einer Fortsetzung der Planungen zu einem möglicherweise gemeinsamen Gewerbegebiet Achim-West wären Prüfungen, Planungen und Vereinbarungen erforderlich, die auf jeweils aktualisierten Erkenntnissen fußen.

alle Seiten vorteilhaften Kooperationsmodells hinsichtlich der Beteiligungskonstellation, der Finanzierungsstruktur, der Aufgabenverteilung, der Prämissen bspw. bezüglich des Branchenmixes helfen. Außerdem soll anhand der Ergebnisse ein auf die Region anpassbares Modell abgeleitet werden, wonach Kooperationen, nicht nur für Bremen und Achim, sondern auch für weitere Gemeinden in der Region aufgebaut werden können. Die Studie gliedert sich damit in 3 verschiedene Module. Im ersten Modul wird eine Analyse der verschiedenen Kooperationsformen interkommunaler Gewerbegebiete durchgeführt. Im zweiten Modul werden die regionalökonomischen Effekte ermittelt. Im dritten Modul schließlich folgen die Berechnungen der fiskalischen Effekte und der Rentabilität.

2 Kooperationsformen interkommunaler Gewerbegebiete

2.1 Interkommunale Gewerbegebietsentwicklung als Instrument regionaler Wirtschaftsförderung

2.1.1 Regionalwissenschaftliche Einordnung

Das Ziel des zweiten Kapitels ist die dezidierte Erarbeitung und Bewertung ausgewählter Kooperationsmodelle. Grundlage der erarbeiteten Ergebnisse ist eine Dokumentenanalyse, die durch Experteninterviews ergänzt wurde. Bevor die resultierenden Good-Practice Beispiele erläutert und Kooperationsargumente diskutiert werden, die zu einer Auswahl geeigneter Modelle führen, erfolgt eine knappe regionalwissenschaftliche Einordnung.

Die interkommunale Gewerbegebietsentwicklung ist eine Form der **interkommunalen Zusammenarbeit**. „Bei interkommunaler Kooperation handelt es sich um alle Formen der Zusammenarbeit zwischen kommunalen Gebietskörperschaften (Städte, Gemeinden, Gemeindeverbände, Landkreise), bei denen zwei oder mehr Partner bei gleichen Kompetenzen freiwillig zusammenarbeiten, um Belange von gemeinsamem Interesse wahrzunehmen, die eine regionale Bedeutung haben.“³ Gerade im Zusammenhang mit der Bewältigung wachsender Herausforderungen für Kommunen wird die interkommunale Zusammenarbeit zunehmend als Möglichkeit angesehen, diese besser bewältigen zu können und gewinnt zunehmend an Bedeutung.⁴ Die Herausforderungen denen sich Kommunen zunehmend ausgesetzt sehen, sind (u. a.):

- der demografische Wandel
- der zunehmende Standortwettbewerb aufgrund fortschreitender Globalisierung und damit einhergehendem Strukturwandel aufgrund von technologischem Fortschritt oder
- die steigende Aufgabenlast bei gleichzeitig knapper werdenden Haushaltsmitteln.

³ Vgl. BMVBS, BBR (Hg.) (2008): Kooperation zentraler Orte in schrumpfenden Regionen. Werkstatt: Praxis Heft 53, Berlin, Bonn, S. 12.

⁴ Vgl. IWH (Hg.) (2016): Im Fokus: Interkommunale Kooperation ist deutlich im Kommen — Ergebnisse einer Kommunalbefragung des IWH und der Universität Kassel, Wirtschaft im Wandel, Vol. 22(1), S. 9–12; Vgl. Wuschansky, Bernd, König, Kristina (2006): Interkommunale Gewerbegebiete in Deutschland. ILS-Forschung 01/2011., Dortmund, S.8. Eine Kurzbeschreibung der Historie interkommunaler Kooperationen in der Bundesrepublik seit den 1960er-Jahren liefert Difu (Hg.) (2005): Formen der interkommunalen Zusammenarbeit im Rahmen der kommunalen Wirtschafts- und Infrastrukturpolitik, Endbericht für das Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung, S. 14 ff.

„Eine große Zahl interkommunaler Kooperationen kann aus dem Blickwinkel der in ihnen gestellten Untersuchungsfragen nach Effizienzsteigerung und Wirtschaftlichkeit durchaus als gelungen bezeichnet werden.“⁵ Die Möglichkeit der zwischengemeindlichen Zusammenarbeit besteht prinzipiell in Bezug auf verschiedenste Handlungsfelder und Themen, welche die Erfüllung kommunaler Aufgaben betreffen. Zu den kommunalen Aufgaben gehört im Wesentlichen:

- die Daseinsfürsorge (bspw. Infrastrukturbereitstellung)
- die öffentliche Verwaltung (bspw. Finanz,- Personal- und Steuerverwaltung) und
- die Raumplanung und -entwicklung (bspw. Bauleitplanung, Flächenmanagement, Wirtschaftsförderung).⁶

Die Wirtschaftsförderung im Allgemeinen und die Gewerbegebietsentwicklung und -bereitstellung im Besonderen, sind ein wichtiges Handlungsfeld der Raumplanung und Regionalentwicklung. Als Instrument der Wirtschaftsförderung, hat insbesondere das Feld der **interkommunalen Gewerbegebietsentwicklung** in den letzten Jahren stetig an Bedeutung zugenommen. „Konkurrenzdenken und die Furcht vor der Abwerbung von Betrieben und Bevölkerung haben lange Zeit die Wahrnehmung der lokalen Akteure geprägt und für eine Abgrenzungsmentalität gesorgt. (...) Mittlerweile greift jedoch allmählich die Erkenntnis um sich, daß gerade bei der wirtschaftlichen Entwicklung die Beschränkung des öffentlichen Handlungsspielraumes auf das Gebiet einer einzelnen Kommune nicht mehr problemgemäß ist, da sich der Aktionsradius sowohl der Bevölkerung als auch gewerblicher Betriebe - vor allem in den Agglomerationen - längst über die gemeindlichen Grenzen hinweg ausgedehnt hat und in der Regel die gesamte Region umfaßt.“⁷

Vor der Diskussion weiterer Aspekte interkommunaler Gewerbegebiete, stellt sich zunächst die Frage nach einer Definition des Untersuchungsgegenstandes:

„Interkommunale Gewerbegebiete werden von zwei oder mehr Städten und/oder Gemeinden gemeinsam geplant, entwickelt und vermarktet. Dies gilt unabhängig von

⁵ Gawron, Thomas et al. (2010): Instrumentendiskussion: die Eignung raumwirksamer Instrumente und kooperativer Ansätze zur Verfolgung flächenpolitischer Strategien, Band 8 der Schriftenreihe des Forschungsverbundes KoReMi, S. 78.

⁶ Vgl. Reutter, Franziska (2015): Regionale und interkommunale Kooperation zur Sicherung der Daseinsvorsorge, Arbeitspapiere zur Regionalentwicklung, Elektronische Schriftenreihe des Lehrstuhls Regionalentwicklung und Raumordnung an der TU Kaiserslautern, Band 16, S. 47.

⁷ Kahnert, Rainer, Rudowsky, Katrin (1999): Interkommunale Gewerbegebiete: eine Dokumentation von Fallbeispielen, S. 1.

- der Größe und Anzahl der beteiligten Städte und Gemeinden
- der Belegenheit, der Lage und der Anzahl der Flächen
- den jeweils eingebrachten Flächenanteilen
- der gewählten Rechts- und Organisationsform⁸ und
- Einbeziehung weiterer Partner.⁹

Aus theoretischer Sicht lassen sich mögliche Chancen und damit einhergehende **Vorteile** der gewerbeflächenorientierten (regionalen) Kooperation benennen.

So erfolgt bspw. eine Minimierung des Risikos der finanziellen (Vor-)Leistung zur Bereitstellung der Gewerbeflächen und der nötigen Infrastruktur. Insbesondere bei einer strukturierten Aufgabenteilung kann eine Kooperation zur Erhöhung der Leistungskraft und Wirtschaftlichkeit der kommunalen Verwaltung führen. Die Verbesserung der Chancen im Standortwettbewerb mit anderen Regionen kann ebenso eintreten, da die Kooperation das Flächenangebot verbessert. Dies betrifft sowohl die Qualität der Flächen, (Lagegunst, Verkehrsanbindung, Branchenkonzentration zur Clusterbildung) als auch deren Größe / Quantität (Vermeidung von Flächenengpässen). Damit wird man wiederum den sich durch den Strukturwandel (Dienstleistungsgesellschaft, zunehmende Unternehmensverflechtungen, größere Aktionsradien der Unternehmen, neue Produktionsmethoden etc.) ergebenden veränderten Flächenansprüchen besser gerecht. Wenn die Verbesserung des Flächenangebotes zu einer vermehrten Ansiedlung von Unternehmen führt, kann sich dies auch positiv auf die Haushaltslage der beteiligten Kommunen auswirken.¹⁰

Grundsätzlich sind auch Szenarien denkbar, die dazu führen können, dass eine Kooperation für einen oder mehrere Partner zu finanziellen Nachteilen führt. So kommt bspw. Prof. von Rohr in seiner Untersuchung aus dem Jahr 1996 zu dem Ergebnis, dass eine Kooperation zwischen Bremen und Achim negative Finanzkrafteffekte für Bremen mit sich bringen würde¹¹. Sekundäre Finanzkrafteffekte wie bspw. Steuereinnahmen durch zusätzlichen Umsatz und weitere Arbeitsplätze bei Zuliefererunternehmen bleiben in

⁸ Die relevanten Organisationsformen auf öffentlich-rechtlicher bzw. privatrechtlicher Ebene sind u.a. der Zweckverband (ZV), die öffentlich-rechtliche Vereinbarung (ÖRV), die Gesellschaft mit beschränkter Haftung (GmbH) und Kombinationen aus diesen Organisationsformen. Außerdem kommen informelle Gremien kommunalpolitischer oder verwaltungsinthener Art oder Projektbeiräte hier in Frage.

⁹ Wuschansky, Bernd (2015): Interkommunale Gewerbegebiete und Regionale Gewerbeflächenentwicklung als zukunftsgerichtete Strategie. Grundlagen, Organisationsformen, Finanzierung, Förderung, Vermarktung, Vortrag beim Regionalverband Ruhr, Essen.

¹⁰ Vgl. Gawron, Thomas et al. (2010): Instrumentendiskussion: die Eignung raumwirksamer Instrumente und kooperativer Ansätze zur Verfolgung flächenpolitischer Strategien, Band 8 der Schriftenreihe des Forschungsverbundes KoReMi, S. 78 und 84.

¹¹ Vgl. von Rohr, Götz. (1996): Gewerbeflächenorientierte Kooperation zwischen Bremen und seinem Umland: Finanzkrafteffekte auf Landes-, Kreis- und Gemeindeebene.

dieser Modellrechnung allerdings unberücksichtigt. Ebenso wurden die Einwohnereffekte nicht berücksichtigt. Auch wenn hier von einer langfristigen Stabilität bzgl. Größenordnung und Vorzeichen der Ergebnisse ausgegangen wird, so wird darauf hingewiesen, dass eine Reduktion der Bewertung auf eine einseitig betriebswirtschaftliche Sichtweise zwei Faktoren vernachlässigt. Zum einen entfällt bei Nichtverwirklichung des Projektes die Möglichkeit der positiven Einflussnahme auf die regionale Wettbewerbsfähigkeit, welche durch die Verbesserung des regionalen Gewerbeflächenangebots erreicht werden könnte. Andererseits besteht weiterhin das Risiko, durch Investoren gegeneinander ausgespielt zu werden.¹²

Aus empirischer Sicht lässt sich zudem feststellen, dass die Beseitigung finanzieller Engpässe seitens der Kommunen nicht uneingeschränkt als wichtigster Grund für die Zusammenarbeit bei der gemeinsamen Erschließung und Vermarktung von Gewerbeflächen angesehen werden kann. Dies ergab eine Studie zu 110 interkommunalen Gewerbegebieten in Deutschland.¹³ In 80 % der Fälle wurde jeweils die Lagegunst der Flächen bzw. wirtschaftsstrukturelle Gründe als (sehr) wichtig für die durchgeführte Kooperation angegeben. Finanzielle Engpässe wurden in weniger als 50 % als wichtiger oder sehr wichtiger Kooperationsgrund angegeben.

Neben rein finanziell motivierten Argumenten gegen die Umsetzung einer Kooperation können auch andere Gründe zum Scheitern einer Kooperation führen. Ursachen sind zum Beispiel:

- Flächenerwerb nicht möglich oder zu teuer
- Fläche widerspricht landesplanerischen Zielvorgaben
- Umweltschutzbedenken sind nicht auszuräumen
- Städte einigen sich nicht, da z.B. die „Chemie“ zwischen den Beteiligten nicht stimmt
- Kooperation ist „von oben“ aufgezwungen.¹⁴

Um ein Scheitern von Beginn an so unwahrscheinlich wie möglich zu machen, damit alle Beteiligten auch von den Vorteilen der Kooperation profitieren können, lassen sich einige Empfehlungen¹⁵ für die interkommunale Gewerbeflächenentwicklung aus der Literatur ableiten. So ist die Zahl der Partnerkommunen zunächst zu beschränken. Ebenso sollten übergeordnete Planungsebenen frühzeitig eingebunden werden. Ferner ist die Schaffung einer

¹² Vgl. von Rohr, Götz. (1996): Gewerbeflächenorientierte Kooperation zwischen Bremen und seinem Umland: Finanzkrafteffekte auf Landes-, Kreis- und Gemeindeebene.

¹³ Siehe: Wuschansky, Bernd, König, Kristina (2006): Interkommunale Gewerbegebiete in Deutschland. ILS-Forschung 01/2011, Dortmund.

¹⁴ Danielzyk, Rainer (2007): Interkommunale Gewerbegebiete in Deutschland, Vortrag beim Trägerkreis „Allianz für die Fläche“ am 15. Mai 2007 im Interkommunalen Grafschafter Gewerbepark Genend.

¹⁵ Vgl. Ebenda.

partnerschaftlichen und vertrauensvollen Basis sowie verlässlicher Kooperationsstrukturen hilfreich. Außerdem kann eine gemeinsam abgestimmte Vermarktung und aktive Öffentlichkeitsarbeit hilfreich sein, um die Wahrscheinlichkeit des Scheiterns zu minimieren.

Vor dem Hintergrund der geschilderten regionalwissenschaftlichen Erkenntnisse werden im nächsten Schritt Good Practise Fallbeispiele recherchiert und bewertet. Daraus werden Anhaltspunkte und Aspekte für eine konkrete Kooperation zwischen Bremen und Achim abgeleitet.

2.1.2 Good Practice Beispiele interkommunaler Kooperation bei der Gewerbeflächenvermarktung und -entwicklung

Mit der Analyse von Good Practise Beispielen interkommunaler Gewerbegebietsentwicklungen werden unterschiedliche Kooperationsmodelle bezüglich der Situation in Bremen und Niedersachsen analysiert und daraus die Vor- und Nachteile der verschiedenen Kooperationsformen abgeleitet.

Ein besonderes Augenmerk liegt auf der spezifischen länderübergreifenden Situation zwischen Bremen und umliegenden niedersächsischen Kommunen. Dabei stehen folgende Fragen im Fokus:

- Welche Varianten der Kooperationsformen kommen für die spezifische Situation Bremens und Achims für das geplante Industrie- und Gewerbegebiet Achim-West in Frage?
- Wie tief soll die Kooperation greifen? Angefangen mit einer informellen Zusammenarbeit, über eine gemeinsame Vermarktungsstrategie hin zu einer institutionalisierten Zusammenarbeit.
- Gegebenenfalls sollte eine Erweiterung der Kooperationsform auf andere Gewerbestandorte entlang der A1 möglich sein.

Es existiert eine große Zahl gelungener Kooperationen übergemeindlicher Art, unabhängig vom Grad ihrer „weichen“ oder „harten“ Institutionalisierung. Allerdings ist die Zahl von länderübergreifenden Kooperationen wesentlich geringer. Die zunehmende Bedeutung der Thematik der regionalen Kooperation in Metropolregionen wird beispielsweise anhand einer gemeinsamen Gewerbeflächenentwicklung zwischen dem Stadtstaat Hamburg und dem Land Schleswig-Holstein deutlich. Die Regionalakteure der Gemeinde Stapelfeld und des Hamburger Bezirk Wandsbek haben kürzlich einen Letter of Intent zu einer interkommunalen Gewerbeflächenentwicklung unterzeichnet. Im Rahmen der Recherche für die vorliegende Machbarkeitsuntersuchung wurden 14

Fallbeispiele identifiziert, die sich entweder über Ländergrenzen hinweg erstrecken, oder andere projektrelevante Kriterien erfüllen (siehe dazu Anhang 1). Die lange Liste der Beispiele wurde hinsichtlich der grundsätzlichen Übertragbarkeit auf Bremen/Niedersachsen untersucht. Besonders wichtig waren dabei Organisationsform, Finanzierungsstruktur und Aufgaben der Gesellschafter. Aus der Longlist wurden in einem gemeinsamen Workshop mit der Lenkungsgruppe sechs Gewerbegebietskooperationen ausgewählt. Diese wurden bezüglich der vorgegebenen Auswahlkriterien als besonders relevant bewertet. Für die Analyse der sechs als Good-Practice ausgewählten Kooperationen wurden Experteninterviews mit den für die Kooperation und Verwaltung der Gewerbegebiete zuständigen Personen (Geschäftsführer, Wirtschaftsförderer) geführt. Die Interviews sollten Erkenntnisse über die gewählte Organisationsform und deren Vor- und Nachteile liefern. Außerdem sollen die gesammelten Erfahrungen zur Vermarktung und Gewinnverteilung innerhalb der interkommunalen Kooperation auf mögliche Hemmnisse geprüft werden (für den Leitfaden der Gespräche siehe Anhang 2).

Abbildung 2: Auswahl an Good Practice Beispielen

Nr.	Gewerbepark	Beteiligte	Organisationsform		
			Zweckverband	Öffentlich rechtliche Vereinbarung	GmbH
1.	Stadtentwicklungsverband Ulm/Neu-Ulm	Städte Ulm und Neu-Ulm; weitere Kooperationspartner sind Blaustein, Dornstadt, Nersingen und Elchingen	x		
2.	ECO Park	Die Gemeinden Cappeln und Emstek, die Stadt Cloppenburg und der Landkreis Cloppenburg	x		
3.	Gewerbegebiet Ravenna-Park	3 Gemeinden: Halle (Westf.), Werther (Westf.) und Gütersloh		X	
4.	GG Wolfsburg-Neindorf und Königslutter-Ochsendorf	Städte Wolfsburg und Königslutter		x	
5.	Interkommunales GG Siegerland Flughafen	2 Gemeinden: Burbach (NRW) und Rennerod (RP)	x		
6.	Niedersachsenpark	Samtgemeinde Bersenbrück, Gemeinde Rieste, Gemeinde Neuenkirchen-Vörden, Stadt Damme und MBN Bau AG (Bauunternehmen aus Georgsmarienhütte)			x

© Prognos AG 2017

Wie im Kapitel 3.2.1 zu Erschließungs- und Vermarktungsszenarien weiter unten noch dezidiert erläutert wird, sind mittel- bis langfristig sowohl in Bremen wie auch in Achim Flächenengpässe bei Gewerbeflächen zu erwarten. Daher ist die rechtzeitige Sicherung und Ausweisung von Flächen für die gewerbliche und industrielle Entwicklung ein notwendiger, wenn auch nicht hinreichender Baustein zur Sicherung des zukünftigen Wirtschaftswachstums und der Wettbewerbsfähigkeit einer Region.

Gründe für interkommunale Flächenentwicklung

Flächenengpässe sind zugleich der am häufigsten genannte Grund für eine interkommunale Kooperation. Ein weiterer

bedeutender Grund für eine Gewerbeflächenentwicklung ist die Lage der zu erschließenden Fläche. Für viele Kommunen insbesondere in städtisch hoch verdichteten Agglomerationsräumen besteht eine zunehmende Flächenknappheit aufgrund steigender Flächenkonkurrenzen unterschiedlicher Nutzungen wie Gewerbe, Wohnen, Verkehr, Erholung/Freizeit und Grünflächen. Zudem verfügen grundsätzlich geeignete Flächen häufig nicht über die für eine gewerblich-industrielle Nutzung gewünschten Eigenschaften wie Verkehrsanbindung (u.a. Autobahnanbindung) oder möglichst restriktionsfreie Nutzungsmöglichkeiten. Kooperationen mit anderen Gemeinden, denen ausreichend geeignete Flächen zur Verfügung stehen sind eine Möglichkeit, um die Nachfrage nach Gewerbeflächen in einer Region bedienen zu können. Ein Beispiel hierfür ist der Ravenna-Park. Die Stadt Halle (Westf.) verfügte über ausreichende Flächenreserven, die eine gute Anbindung an die BAB33 und BAB2 aufweisen. Der Gewerbeflächenbedarf in Halle (Westf.) allein wurde jedoch als nicht ausreichend für eine Gewerbeflächenausweisung derartiger Größe eingestuft. Eine Kooperation mit den Städten Gütersloh und Werther ermöglichte jedoch eine Erschließung des Gewerbegebietes im geplanten Ausmaß, da in Gütersloh und Werther die Flächennachfrage das (potenzielle) Gewerbeflächenangebot überstieg und mit dem interkommunalen Ravenna Park in Halle (Westf.) ein adäquates Angebot ermöglicht werden konnte. Als Ansiedlungsgründe sind für Unternehmen i. d. R. Faktoren wie bspw. Autobahnnähe und Erreichbarkeit oder Fachkräfteverfügbarkeit bei der Standortwahl wichtiger als die Frage, in welcher Gemeinde innerhalb eines Wirtschaftsraumes der Betriebssitz ist¹⁶. Die Minimierung von Standortkonkurrenz mit der Gefahr eines möglichen Preiswettbewerbs bei Unternehmensansiedlungen und -verlagerungen zu Ungunsten der beteiligten Kommunen ist ein weiterer Aspekt bei der Entwicklung interkommunaler Gewerbeflächen. Die Eliminierung der Standortkonkurrenz unterstützt zudem das gemeinsame Ziel, Unternehmen und Arbeitsplätze überhaupt in einer Region anzusiedeln bzw. zu halten.

Wahl der Organisationsform einer Gewerbeflächen-Kooperation

Die Gründe für eine interkommunale Flächenentwicklung sind also in den meisten Fällen vergleichbar. Wesentlich individueller ist die Entscheidung für eine geeignete Organisationsform der Kooperation. Für die meisten Befragten stand die Art der Kooperationsform gleich zu Beginn fest, begründet durch die spezifischen Gegebenheiten der Gewerbegebietsentwicklung. Im Falle der länderübergreifenden Kooperation zwischen dem baden-württembergischen Ulm und dem bayerischen Neu-Ulm in Schwaben hat man sich für einen Zweckverband nach bayerischem Landesrecht entschieden. Damit erhalten die Gemeinden und Gemeinderäte im Beirat ein hohes Mitspracherecht. Die 26 Verbandsräte diskutieren

¹⁶ Vergleichbare Kosten, wie Flächenpreise und Steuersätze vorausgesetzt.

Vorschläge (z.B. bei Vermarktungsfragen) aus, bevor eine gemeinsame Entscheidung gefällt wird. Dem Nachteil des höheren Abstimmungsaufwandes steht aufgrund der intensiveren Einbindung der politischen Akteure eine größere politische Tragfähigkeit und Akzeptanz in der Region als Vorteil gegenüber. Neben einem verbesserten Dialog zwischen den Kommunen ist die Möglichkeit zur Wahrnehmung von hoheitlichen Aufgaben ein weiterer Aspekt der Wahl des Zweckverbandes als Organisationsform für eine interkommunale Gewerbeflächenentwicklung. Die Wahrnehmbarkeit hoheitlicher Aufgaben war ein wesentlicher Beweggrund für die Gründung eines Zweckverbandes bei der Entwicklung des ECO Park in Emstek und dem Gewerbegebiet am Flughafen Siegerland in den Gemeinden Burbach (Nordrhein- Westfalen) und Rennerod (Rheinland-Pfalz), am Dreiländereck (NRW/RP/Hessen). Die Verteilung der Kosten und Erlöse erfolgt innerhalb eines Zweckverbandes nach einem festzulegenden Verteilungsschlüssel; in den untersuchten Fällen werden die Anteile nach Flächenanteilen bestimmt. Obwohl die Kooperation zwischen Ulm und Neu-Ulm seit über 15 Jahren existiert, kam es in der Praxis noch nicht zur Anwendung des Verteilungsschlüssels für die Erlöse. Die Erlöse bleiben dort, wo sie erwirtschaftet werden. Zudem wurde von den Verantwortlichen des ECO Parks darauf hingewiesen, dass besonders bei hohen Investitionskosten für die Gewerbegebietsentwicklung ein Zweckverband vorteilhaft ist. Innerhalb eines Zweckverbandes können längere Vorlaufzeiten der Entwicklung, für die regelkinlich Erlöse fließen von Beteiligten eher überbrückt werden, als es im Fall einer GmbH mit Beteiligung privater Investoren der Fall wäre. Beteiligung privater Investoren setzt zumeist voraus, dass Erlöse schneller erwirtschaftet werden müssen.

Im Ravenna-Park sowie bei dem Gewerbegebiet Wolfsburg-Königsutter wählte man für die Kooperation eine öffentlich-rechtliche Vereinbarung (ÖRV). Auch innerhalb einer ÖRV gibt es einen Beirat mit beteiligten Akteuren, dieser kann aber im Einzelfall auch lediglich eine „beratende“ Funktion haben. Die Organisationsform kann daher als abgeschwächte Form des Zweckverbandes beurteilt werden. Die Entscheidungen im Fall des Ravenna-Parks werden von der Stadt Halle (Westf.) getroffen, da die Stadt Eigentümer und Verwalter der Flächen ist. Auch bei einer ÖRV, genau wie beim Zweckverband, besteht ein wesentlicher Vorteil, dass im Gegensatz zu einer GmbH hoheitliche Aufgaben übernommen werden können bzw. die Flächen bei der Hoheitsgemeinde (hier Halle/Westf.) verbleiben. Zusätzlich besteht bspw. im Fall des Ravenna-Park, der Vorteil, dass Grundstücke die bereits erworben wurden nicht in eine GmbH überführt und nochmals versteuert werden müssen. Die Kosten- und Erlösverteilung bei den betrachteten Beispielen wurde beim Aufsetzen der Verbandsordnung verhandelt und für die Zukunft festgelegt. So wird der Stadt Halle (Westf.) (Ravenna-Park) ein höherer Anteil zugesprochen, da ihr die Verwaltung der Flächen obliegt. Zudem findet die Abrechnung an die Kooperationspartner im Ravenna-Park vierteljährlich statt,

um höhere Umlagekosten für die Stadt Halle (Westf.) zu vermeiden.

Für eine privatrechtliche Kooperationsform, bspw. eine GmbH sprechen die i. d. R. schlankeren Organisationsstrukturen, und damit der geringere bürokratische Aufwand als bei einem Zweckverband oder einer ÖRV. Da eine GmbH in der Regel keinen Beirat hat, existiert meist mehr Entscheidungsfreiraum. Die Rechenschaftspflicht besteht somit lediglich gegenüber den Gesellschaftern. Oftmals wird eine privatrechtliche Kooperationsform (z.B. GmbH) mit einer öffentlich-rechtlichen Organisationsform kombiniert. Die ÖRV bildet dabei die Geschäftsgrundlage der Kooperation, während innerhalb der GmbH bspw. Vermarktungsaktivitäten übernommen werden. Trotz der positiven Aspekte der privatrechtlichen Kooperationsformen, können beispielsweise bei einer GmbH auch negative Aspekte auftreten. Bei der Entwicklung des Niedersachsenparks in Neuenkirchen-Vörden, der von einer GmbH verwaltet wird, zeigt sich, dass eine GmbH bei mehreren beteiligten Kommunen auch einen höheren Aufwand zur Folge haben kann, weil Entscheidungen vor mehreren Kommunen vertreten werden müssen und eine formalisierte interkommunale Zusammenarbeit wie bspw. bei einem Beirat im Falle des Niedersachsenparks nicht existiert. Im Falle einer Kombination einer GmbH mit einer öffentlich-rechtlichen Kooperationsform wäre dieser Aspekt beseitigt. Es ist denkbar, dass bei einer entsprechenden Ausgestaltung des Gesellschafts-Vertrages und der Einbindung von Kommunen als Gesellschafter, diesem Sachstand entgegengewirkt werden kann.

Vorteile interkommunaler Zusammenarbeit

Es zeigt sich ein relatives großes Spektrum möglicher Kooperationsformen. Für eine erfolgreiche Entwicklung der interkommunalen Zusammenarbeit werden auch in Zukunft individuell auf die Region zugeschnittene Lösungen gesucht. Auch wenn es keinen Königsweg bei der organisatorischen und inhaltlichen sowie räumlichen Ausgestaltung interkommunaler Gewerbeflächenentwicklung gibt, existieren grundsätzliche Vorteile. Gewerbeflächenkooperationen erlauben eine Maximierung der ökonomischen Faktoren und Minimierung der ökologischen Auswirkungen. Kooperationen bei Gewerbeflächenentwicklung eignen sich zudem hervorragend um intraregionale Konkurrenz anhand von Preiswettbewerb um Ansiedlungen zu minimieren. So waren die entscheidenden Aspekte der interkommunalen Kooperation zwischen Ulm und Neu-Ulm die – hier sogar länderübergreifende – Harmonisierung von Grundstückspreisen und die Flächenvermarktung durch einen gemeinsamen Städteentwicklungsverband. Dank dieser Entscheidung treten die Städte mit ihrem Städteentwicklungsverband Ansiedlungsinteressenten gegenüber gemeinsam auf und konkurrieren nicht mehr bei Anfragen. Zudem kann unter Kostenaspekten der Aufwand der Gewerbeflächenentwicklung auf mehrere Akteure verteilt werden. Dies ist insbesondere für den kleineren Kooperationspartner häufig

ein essenzieller Aspekt. Darüber hinaus ermöglicht die Kooperation i. d. R. eine offenere Kommunikation zwischen den Kommunen, einen besseren Einblick in die Planung und somit eine koordinierte und abgestimmte Ableitung gemeinsamer Ziele für die Wirtschaftsregion. Die Verlagerung von Unternehmen zwischen den Kommunen oder Neuansiedlungen in einer Kommune, die ohne Kooperation in der öffentlichen Wahrnehmung für den „Verlierer“ häufig negativ sind, werden anders bewertet werden. Eine gemeinsame Öffentlichkeitsarbeit ermöglicht deren offensive Darstellung als das, worum es sich im Kern handelt: um den Erhalt bzw. Gewinn von Arbeitsplätzen, Einwohnern und Steuereinnahmen in der Region.

Restriktion bei der Umsetzung einer interkommunalen Zusammenarbeit

Andererseits bestehen Restriktionen bei der Umsetzung einer interkommunalen Gewerbegebietsentwicklung. Vor allem wenn die beteiligten Gemeinden unterschiedliche Größen aufweisen. Kleinere Gemeinden verfügen zumeist nicht über das Know-how einer Gewerbeparkentwicklung und haben zudem nur begrenzte personelle Kapazitäten für die Verwaltung eines Gewerbeparks. So wurde in den Gesprächen bspw. angeführt, dass der Arbeitsaufwand der Verwaltung des Ravenna-Parks fast die gesamten personellen Kapazitäten der Wirtschaftsförderung Halle (Westf.), die für diese Aufgabe zuständig ist, überstiegen hat. Kleinere Gemeinden brauchen für Gewerbeparks größeren Ausmaßes personelle Unterstützung. Es können zudem bei der interkommunalen Zusammenarbeit aufgrund unterschiedlicher Zielsetzungen Diskrepanzen zwischen den einzelnen Kommunen auftreten, wie bspw. im Fall von Ulm/Neu-Ulm. Divergierende Ziele und Diskrepanzen müssen im Rahmen der Verhandlungen über eine Kooperation offen kommuniziert und möglichst beigelegt werden, damit sich bei Entscheidungsprozessen die Akteure nicht gegenseitig blockieren.

Viele Interkommunale Gebiete sind in ihrer Realisierung noch nicht weit genug fortgeschritten, um daraus bereits finale Erkenntnisse ableiten zu können. Dies gilt insbesondere hinsichtlich der finanziellen Regelungen.¹⁷ Zudem bilden länderübergreifende Gewerbegebiete die Ausnahme. Am Beispiel Ulm/Neu-Ulm wird deutlich, dass sich die Umsetzung von finanziellen Ausgleichsregelungen über mehrere Jahre verzögern kann. Für die Städte Ulm und Neu-Ulm ist die Gewinnverteilung weniger entscheidend, denn die Gewerbeflächen sind auf beide Städte verteilt, sodass auch beide Städte von den Steuereinnahmen profitieren. Wenn jedoch die Gewerbeflächen nur bei einer Gemeinde platziert sind, ist das Interesse der Beteiligten höher für eine Kosten- und Erlösregelung zu sorgen, die auch eingehalten wird. Dies gilt bspw. im Ravenna-Park, wo die Gewerbeflächen gänzlich in Halle (Westf.) liegen. Bei

¹⁷Vgl. Wuschansky, B, König, K (2011): Interkommunale Gewerbegebiete in Deutschland. ILS-Forschung 01/2011. Hrsg.: ILS - Institut für Landes- und Stadtentwicklungsforschung gGmbH, Dortmund, S. 29.

der Bewertung des „Erfolgs“ interkommunaler Gewerbegebiete ist zu berücksichtigen, dass es keine auswertbaren „bad practice“-Beispiele, also Beispiele, bei denen eine Kooperation nicht funktioniert, gibt. Im Zweifel wird ein Gewerbegebiet nicht erschlossen, wenn bereits bei den Vorüberlegungen die Machbarkeit negiert wird. Somit liegen keine Erfahrungen des Scheiterns gemeindeübergreifender Zusammenarbeit vor, aus denen man lernen könnte.¹⁸

Aus regionaler und überregionaler Sicht ist zu beachten, dass es immer wichtiger wird in Wirtschaftsregionen zu denken, zu planen und zu handeln. Insbesondere für international und global agierende Unternehmen sind kommunale Grenzen und Gebietskörperschaften nicht ausschlaggebend, sondern vielmehr der Zugang zu Absatzmärkten und Kunden sowie die regionale Verfügbarkeit von qualifizierten Arbeitskräften. Das Kraftband A1, an dem unter anderem die Gewerbegebiete Achim-West, Bremer Kreuz und der Gewerbepark Hansalinie liegen, ist eine solche Wirtschaftsregion in der Metropolregion Nord-West.

2.1.3 Auswahl an qualitativen Argumente für eine Kooperation Achim/Bremen

Inwieweit die in Abschnitt 2.1.2 aufgezeigten Vor- und Nachteile einer interkommunalen Zusammenarbeit auf Bremen und Achim zutreffen, wird anhand des konkreten Beispiels der Entwicklung des geplanten Industrie- und Gewerbegebietes Achim-West und der Kooperation entlang des „Kraftbands A1“ analysiert. Im vorliegenden Abschnitt werden qualitative Gründe abgeleitet, die für eine interkommunale Gewerbegebietsentwicklung Achim/Bremen sprechen. Die quantitative Bewertung anhand der zu erwartenden Arbeitsplatz- und Wertschöpfungseffekte sowie fiskalischen Wirkungen wird später im Abschnitt 4 vorgenommen.

Kleinere Kommunen verfügen üblicherweise über weniger Know-how bei der Entwicklung großflächiger Industrie- oder Gewerbegebiete. Achim kann von den umfassenden Erfahrungen Bremens bei der Entwicklung großflächiger Industriegebiete durch eine Kooperation mit Bremen von vorhandenem Planungs- und Umsetzungs-Know-how profitieren.

Bevor das Gebiet in Achim-West als Industrie- und Gewerbegebiet erschlossen und vermarktet werden kann, sind umfassende Infrastrukturmaßnahmen zur äußeren Erschließung notwendig. Dazu gehören aufgrund der besonderen verkehrlichen Belastungssituation rund um das Bremer Kreuz neben den üblichen Anbindungen in erheblichem Maße Investitionen für die Verkehrsinfrastruktur. So

¹⁸ Ebenda

sind für die Realisierung des Projekts folgende Maßnahmen notwendig:

- neue Autobahnausfahrt Achim-West an der BAB 27,
- Brückenbauwerk über die BAB 1 vom Industrie- und Gewerbegebiet Achim-West zum Gewerbegebiet Bremer Kreuz
- damit in Verbindung stehende notwendige Ausbau/ Ertüchtigung der Theodor-Barth-Straße als Anschluss an das Brückenbauwerk auf bremischem Hoheitsgebiet
- neue Eisenbahnunterführung zur Anbindung von Achim-West an die L 158 (Uphuser Heerstraße).

Da das Verkehrsaufkommen am Bremer Kreuz bereits zum jetzigen Zeitpunkt sehr hoch ist, profitiert von diesen Maßnahmen auch das existierende Gewerbegebiet Bremer Kreuz.

Das bestehende und an Achim-West angrenzende Gewerbegebiet Bremer Kreuz ist bereits vollständig erschlossen und vermarktet. Reserveflächen sind keine bzw. nur noch vereinzelt im Bestand vorhanden. Deswegen sind Erweiterungen bestehender Kleiner und Mittlerer Unternehmen (KMU) in ihrem vertrauten Umfeld vor Ort nur schwer umsetzbar bzw. unmöglich. Mit Achim-West werden auch kleinteiligere Gewerbeflächengrundstücke angeboten, die es zukünftig ermöglichen auch KMU ausreichende und hochwertige Erweiterungs- und Entwicklungsmöglichkeiten insbesondere im Einzugsbereich des Bremer Osten zu ermöglichen. Bei Flächenanfragen von Unternehmen, für die auf bremischem Gebiet derzeit kein adäquates Flächenangebot unterbreitet werden kann, könnte flächenmäßig Achim-West geeignet sein. Somit wird der Wirtschaftsraum Bremen unter Berücksichtigung von Achim-West ein breiteres Flächenportfolio in exzellenter Lage am Kraftband A1 aufweisen. Damit wird die notwendige Grundlage zum Erhalt und zur Schaffung von Arbeitsplätzen (mit Wohnsitz in der Region) sichergestellt.

Auch für Achim entstehen Vorteile durch eine Einbindung in die gemeinsame Vermarktung mit Bremen. Hierbei ist beispielsweise der gemeinsame Auftritt auf dem Messestand Bremens bei der jährlich in München stattfindenden Immobilienmesse Expo Real zu nennen. Achim kann auch weiterhin von der Strahlkraft der Marketingmaßnahmen Bremens, die eine Größenordnung und damit auch Sichtbarkeit aufweisen, die eine kleine Gemeinde wie Achim nicht umsetzen kann, profitieren.

Durch die Kooperation bleibt die Wirtschaftsregion Bremen und Umland auch für externe Ansiedlungsinteressierte, die nicht aus der Region kommen, attraktiv. Die Zusammenarbeit ist ein

wichtiger Baustein für eine zukünftige Reduktion von Ansiedlungskonkurrenz zwischen Bremen und Achim. Negative Aspekte in der öffentlichen Wahrnehmung bei Verlagerungsfällen – wie bspw. bei der Verlagerung von Coca-Cola aus Bremen nach Achim der Fall u.a. in den regionalen Medien zu beobachten war – wären damit in Zukunft vollkommen anders kommunizierbar. Dies gilt – auf übergeordneter Ebene bei einer Vermarktungsvereinbarung – ebenfalls für weitere Fälle, wie bspw. die avisierte Ansiedlung von Amazon in Achim. Die Arbeitsplätze entstehen in der Wirtschaftsregion Bremen, zudem wohnt ein nicht unerheblicher Teil der in Achim Beschäftigten in Bremen (siehe dazu Kapitel 3.2.5).

Aufgrund der engen Pendler- und Vorleistungsverflechtungen in der Wirtschaftsregion entstehen die Vorteile durch die Infrastrukturmaßnahmen sowie positive Beschäftigungseffekte für Bremen auch ohne jegliche Beteiligung Bremens an der Gewerbeflächenentwicklung in Achim-West (siehe dazu Kapitel 5.1). Allerdings kann Bremen, sollte es sich bei der Gewerbegebietsentwicklung Achim-nicht beteiligen, die Ansiedlung von Unternehmen im Industrie- und Gewerbegebiet Achim-West weder positiv kommunizieren, noch hat es einen Einfluss auf die Entwicklung und Ansiedlung in Achim-West. Bei einer Beteiligung aufgrund von Gestaltungs- und Mitwirkungsmöglichkeiten könnte Bremen stärker profitieren.

Die aus den umfassenden Infrastrukturmaßnahmen resultierenden hohen Kosten führen dazu, dass der Finanzierungsplan für das Projekt nach derzeitigem Stand ein Finanzierungsdefizit aufweist. **Erst die finanzielle Beteiligung Dritter an der Entwicklung und Erschließung versetzt die Stadt Achim in die Lage, das Industrie- und Gewerbegebiet Achim-West zu ermöglichen.** Hier könnte Bremen eine wichtige Rolle spielen (Details siehe Kapitel 3.2.2 und Kapitel 5.3).

Zusätzlich ist zu konstatieren, dass für die Theodor-Barth-Straße auf der Bremischen Seite Ertüchtigungs- und Erweiterungsmaßnahmen im Falle einer Erschließung von dem Industrie- und Gewerbegebiet Achim-West notwendig sind. Die Kosten für die Baumaßnahmen betragen im besten Fall 3 Mio. Euro und im ungünstigsten Fall 8 Mio. Euro¹⁹. Ohne das Industrie- und Gewerbegebiet Achim-West wären lediglich Erneuerungsmaßnahmen in geringerem Umfang nötig.

Aus einer interkommunalen Kooperation, die bestehende wirtschaftliche Verflechtungen antizipiert und nutzt, resultieren bessere Möglichkeiten für die Öffentlichkeitsarbeit, die Verringerung von preislichem Standortwettbewerb auf lokaler Ebene und eine

¹⁹ Siehe Hinweis in der Fußnote 2

abgestimmte regionale Gewerbeflächenpolitik sowie eine verbesserte Positionierung im überregionalen Standortwettbewerb.

Aus politischer und fiskalischer Sicht bleibt insgesamt dennoch die Frage nach quantifizierbaren regionalwirtschaftlichen und fiskalischen Effekten in Form von direkten, indirekten und induzierten Einkommens- und Arbeitsplatzeffekten sowie fiskalischen Wirkungen für Achim, Bremen und die übrige Region von entscheidender Bedeutung. Dies gilt in besonderem Maße für ein Haushaltsnotlagentand wie Bremen. Diese Fragen werden in den Kapiteln 4 bis 6 beantwortet.

2.2 Auswahl und Beschreibung der drei Varianten /Szenarien

Der Fokus der vorliegenden Machbarkeitsstudie liegt auf der Prüfung von Kooperationsmöglichkeiten zwischen Achim und Bremen zur Entwicklung und Vermarktung der Gewerbestandorte Achim-West, Bremer Kreuz und des Gewerbeparks Hansalinie. Die Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen für die Erweiterungen des Gewerbeparks Hansalinie²⁰ wurden bereits durchgeführt. Das Gewerbegebiet am Bremer-Kreuz ist außerdem bereits vollständig erschlossen und vermarktet. Die Wirtschaftlichkeitsuntersuchung für das Industrie- und Gewerbegebiet Achim-West ergab jedoch, bei singulärer Betrachtung der Effekte für die Stadt Achim, kein eindeutiges Ergebnis zur Rentabilität des Projekts²¹. Die Analyse der verschiedenen Kooperationsmöglichkeiten soll eine Bewertung der Rentabilität unter Berücksichtigung der Effekte nicht nur Achims, sondern auch Bremens, der übrigen Kommunen im Landkreis Verden und des Landkreises Verden ermöglichen.

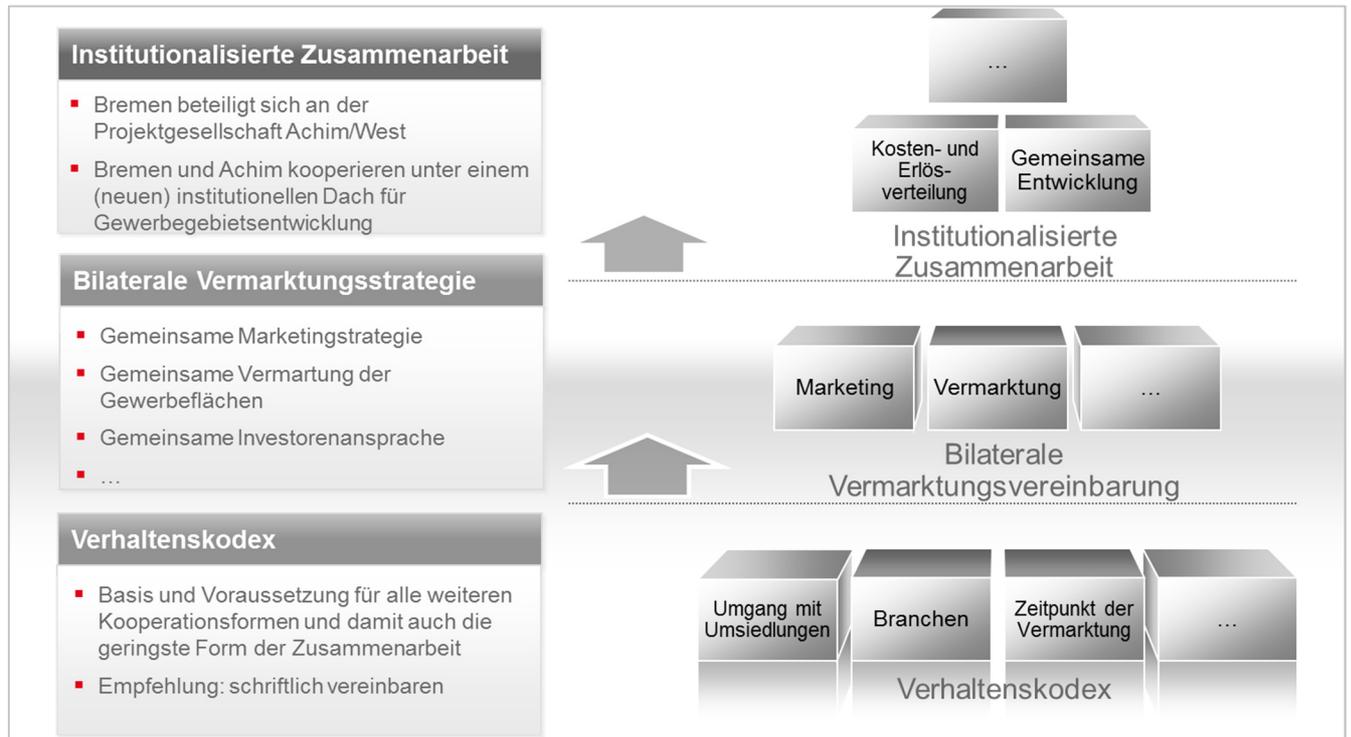
Hinsichtlich der verschiedenen Organisationsformen hat sich herausgestellt, dass es für die Zusammenarbeit von Achim und Bremen zum derzeitigen Stand und für diese Machbarkeitsstudie nicht entscheidend ist, welche Organisationsform für die Kooperation gewählt wird. Die Organisationsform ist für die Machbarkeit per se also kein kritischer Faktor. Für die spätere Berechnung der regionalökonomischen Effekte ist die Intensität der Zusammenarbeit hingegen entscheidend (siehe Abbildung 3). Jeder Intensitätsstufe der Zusammenarbeit kann im Anschluss eine Organisationsform zugewiesen werden. Außerdem kann auf jeder Intensitätsstufe der Zusammenarbeit die Liste der beteiligten Gewerbestandorte und Kommunen erweitert werden. Die „unverbindlichste“ Art der Zusammenarbeit ist hier ein gemeinsamer Verhaltenskodex. Ein gemeinsam erarbeiteter Kodex hält beispielsweise fest, wie mit Umsiedlungsfragen umgegangen wird und welche Branchen in

²⁰ Prognos AG (2012): „Wirtschaftlichkeitsuntersuchung für die Erweiterung des Gewerbeparks Hansalinie Bremen“, Bremen.

²¹ Prognos AG (2015): „Wirtschaftlichkeitsuntersuchung für das Industriegebiet Achim West“, Bremen. S. 20f.

welchen Gewerbegebieten vorrangig angesiedelt werden sollen. Diese Vereinbarungen bieten gleichzeitig Basis und Voraussetzung für die höheren Intensitätsstufen der Kooperation.

Abbildung 3: Intensität und Umfang der Zusammenarbeit



© Prognos AG 2017

Aufbauend auf einem Verhaltenskodex kann eine bilaterale Vermarktungsvereinbarung festgelegt werden. Diese sollte i. d. R. eine ausgearbeitete Marketingstrategie und die gemeinsame Vermarktung der Gewerbeflächen (zunächst entlang der BAB A1) umfassen. Bei dieser Form der Zusammenarbeit bietet sich als Organisationsform beispielsweise eine öffentlich-rechtliche Vereinbarung an. Innerhalb der öffentlich-rechtlichen Vereinbarung kann fixiert werden, welche Vermarktungsaufgaben übernommen werden. Die intensivste Art der Zusammenarbeit ist die institutionalisierte Zusammenarbeit. Als Organisationsform kann hierfür ein Zweckverband, eine GmbH oder eine Kombination aus Zweckverband und GmbH gewählt werden. Im Fall einer institutionalisierten Zusammenarbeit zwischen Bremen und Achim könnte Bremen (oder eine nachgeordnete Gesellschaft) sich an der Projektgesellschaft Achim-West beteiligen. Eine Kosten- und Erlösverteilung wäre zwischen den Gesellschaftern auszuhandeln.

Jeder Intensitätsgrad einer Kooperation erfordert einen Verhaltenskodex. Dabei sind die von beiden Seiten definierten Kooperationskriterien zu berücksichtigen. Bevor die verschiedenen Stufen der Zusammenarbeit zwischen Achim und Bremen differenziert werden können, bedarf es eines Verhaltenskodex, der die Basis

bildet. Dieser sollte die Regeln der Zusammenarbeit klar beschreiben. Die Verantwortlichen aus Bremen und Achim haben sich bereits besprochen, dass darin u.a. Regeln zur Minimierung der Konkurrenz zwischen den in den Städten vorhandenen Gewerbeflächen, insbesondere Achim-West, Bremer Kreuz und Gewerbepark Hansalinie festgehalten werden sollten. Demnach sollen Ansiedlungsanfragen aus der jeweils anderen Stadt für Flächen der Nachbarkommune offen untereinander kommuniziert werden und die Herkunftskommune informiert werden. Wenn Anfragen nicht bedient werden können, sollten Empfehlungen für die Nachbarkommune ausgesprochen werden, sofern die Unternehmen ihr Einverständnis geben. Abwerbungsversuche sollen auch in Zukunft nicht stattfinden. Insgesamt soll der Austausch zwischen Achim und Bremen insbesondere über bestehende Flächenanfragen für die in der Vereinbarung konkret zu benennenden Gewerbegebiete intensiviert werden. Zudem sollen Vorranggebiete für bestimmte Branchen und Themenschwerpunkte definiert werden. So ist der Themen- und Branchenbereich Automotive eine Kernbranche für das Gewerbegebiet Hansalinie, für Achim-West sind dies die Lebensmittelindustrie und Tiernahrung. Bei einer Kooperation würden sich die Städte Bremen und Achim außerdem über eine Negativliste ausgewählter Branchen im Rahmen der Bauleitplanung verständigen und über mögliche Ausnahmen gemeinsam abstimmen. Die finale Fassung des Code of Conduct und Inhalte der Vereinbarung befinden sich derzeit noch in der internen Abstimmung in den beiden Kommunen. Eine abgestimmte Fassung des Verhaltenskodex als Basis für eine Kooperation ist nicht vertraglicher Bestandteil der Machbarkeitsstudie, sondern Aufgabe der beteiligten Kommunen.

Für die interkommunale Kooperation von Achim und Bremen ergeben sich drei Varianten (siehe Abbildung 4). Annahme für Variante 0 ist, dass das Industrie- und Gewerbegebiet Achim-West ohne die Kooperation zwischen Bremen und Achim nicht realisierbar ist. Die Begründung sind die hohen Investitionskosten insbesondere für die externe Verkehrserschließung zu Beginn der Gewerbegebietsentwicklung. Diese können von Achim allein nicht ohne weiteres aufgebracht werden. Da der von der Kommunalaufsicht genehmigte Maximalbetrag für die Vorfinanzierung des Projekts auf Achimer Seite auf 9,6 Mio. € beschränkt wurde, sind weitere Partner für das Projekt erforderlich, die im Gegenzug einem Return on Invest erhalten könnten.

Voraussetzung für die Varianten 1 und 2 ist der gemeinsam zu verabschiedende Verhaltenskodex. Bei der Variante 1 wird eine bilaterale Vermarktungsstrategie innerhalb einer öffentlich-rechtlichen Vereinbarung verfolgt. Variante 2 stellt die „intensivste“ Art der Kooperation dar, in welcher aufbauend auf dem Verhaltenskodex und der bilateralen Vermarktungsstrategie eine institutionalisierte Zusammenarbeit zur Planung, Realisierung und Vermarktung des Industrie- und Gewerbegebietes Achim-West umgesetzt

wird. Bei Variante 2 ist zu beachten, dass die Auswirkungen auf das Gewerbegebiet Bremer Kreuz in die Analyse mit einbezogen werden, jedoch keine weiteren Partnergemeinden mit eingebunden werden.

Abbildung 4: Verschiedene Varianten der Zusammenarbeit Achim/Bremen

Variante	Kriterien
Variante 0	<ul style="list-style-type: none"> Der „Null-Fall“ ist die Nicht-Realisierung der Erschließung des Industrie- und Gewerbegebietes Achim-West, wenn die Kooperation zw. Bremen und Achim nicht zustande kommt.
Variante 1	<ul style="list-style-type: none"> Eine öffentlich-rechtliche Vereinbarung für eine bilaterale Vermarktungsstrategie; inklusive Verhaltenskodex für die Industrie- und Gewerbegebiete Achim-West, Bremer Kreuz und Hansalinie. Diese kann mit Blick in die Zukunft auch um weitere Gewerbegebiete und weitere Kooperationspartner (Städte und Gemeinden im Wirtschaftsraum Bremen und der Metropolregion) erweitert werden.
Variante 2	<ul style="list-style-type: none"> Intensivste Zusammenarbeit ist eine institutionalisierte Kooperation zur Planung, Realisierung und Vermarktung des Industrie- und Gewerbegebietes Achim-West (Verhaltenskodex) inklusive der Auswirkungen auf das Gewerbegebiet Bremer Kreuz. Keine Einbindung weiterer Partnergemeinden Diese Variante gilt als Berechnungsgrundlage Berechnung der regionalwirtschaftlichen und fiskalischen Effekte

© Prognos AG 2017

Zur Berechnung der regionalökonomischen Effekte wurde daher die Null-Variante, also die Nicht-Realisierung von Achim-West, und die vollinstitutionalisierte Variante (Variante 2) betrachtet. Es wurden keine Annahmen getroffen, die eine Unterscheidung in der Berechnung zwischen Variante 1 (bilaterale Vermarktungsstrategie der Gewerbeflächen) und 2 notwendig machen. Dies liegt darin, dass kein signifikanter Unterschied beim Nutzen der Entwicklung von Achim-West (zwischen den beiden Varianten 1 und 2) erkennbar ist. Die regionalwirtschaftlichen Effekte bei der Berechnung der Variante 1 und 2 unterscheiden sich folglich nicht. Außerdem wurde festgehalten, dass die regionalwirtschaftlichen Effekte innerhalb der Variante 2 nur für Achim-West errechnet werden. Wie eingangs des vorliegenden Abschnittes erwähnt, sind die Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen für das Bremer Kreuz und die Hansalinie abgeschlossen und die Gewerbestandorte entweder bereits voll erschlossen oder in Planung und Erschließung weit fortgeschritten.²² Beim Gewerbestandort Achim-West handelt es sich um ein neu zu erschließendes Industrie- und Gewerbegebiet. Zudem handelt es sich um eine beinahe idealtypische räumliche Situation, die eine Kooperation zwischen Achim und Bremen geradezu fordert.

²² Aktuell werden die Voraussetzungen für die konkreten Planungen der Baustufe 3 im Gewerbepark Hansalinie Bremen (GHB) vorbereitet. Die Planungen für die Erschließung der letzten Baustufen stehen noch aus.

Zum einen ist für die Erschließung des Gebietes eine Einbindung Bremens unabdingbar (Theodor-Barth-Straße als Verlängerung der Autobahnquerung über die BAB1, die gleichzeitig als Verbindung zwischen dem bestehenden Gewerbegebiet Bremer Kreuz und dem neuen Industrie- und Gewerbegebiet Achim-West dient), zum anderen ermöglicht dies gleichzeitig eine verkehrliche Entlastung für das bestehende Erschließungssystem rund um das Gewerbegebiet Bremer Kreuz. Hinzu kommt die erstklassige Lagegunst, so dass mit einer hohen Nachfrage zu rechnen ist.

3 Regionalökonomische Bewertung der Varianten

3.1 Methodisches Vorgehen

Bei der regionalökonomischen Bewertung der Kooperationsvarianten werden die Ergebnisse für eine voll-institutionalisierte Variante (Variante 2, Kapitel 2.2) in verschiedenen Szenarien berechnet. Der regionalwirtschaftliche Nutzen bei den getroffenen Annahmen ist sowohl bei einer bilateralen Vermarktungsstrategie (Variante 1) wie auch bei einer intensivierten Zusammenarbeit durch eine institutionalisierte Kooperation (Variante 2) der Gleiche. Da Variante 2 nur die Entwicklung von Achim-West inklusive der Auswirkungen auf das Gewerbegebiet Bremer Kreuz betrachtet, das Bremer Kreuz vollständig erschlossen und vermarktet ist, wurden die regionalwirtschaftlichen Effekte basierend auf der Entwicklung von Achim-West berechnet. Die bereits generierten wirtschaftlichen Effekte im Gewerbegebiet Bremer Kreuz bleiben unberücksichtigt, da hier im Zuge der Berechnungen keine originären Effekte ermittelt werden. Aufgrund der aus der Realisierung von Achim-West resultierenden verbesserten verkehrlichen Erreichbarkeit des Gewerbegebietes ist von einem Überwiegen positiver Effekte, u.a. Sicherung vorhandener Arbeitsplätze auszugehen. Diese Effekte für das Gewerbegebiet Bremer Kreuz werden jedoch nicht explizit (zusätzlich) berechnet. Dennoch werden die Auswirkungen der regionalökonomischen Effekte nicht isoliert nur für Achim-West (und damit die Stadt Achim) betrachtet. Die Ermittlung weitet den Blick auf die Region, da die zusätzlichen Effekte aus indirekten und induzierten Arbeitsplatzeffekten sowie Einwohnereffekten für Bremen, die übrigen Gemeinden des Landkreises Verden, den Landkreis Verden selbst und das Land Niedersachsen ermittelt werden. Um den Nutzen der Kooperation zwischen Bremen und Achim zu verdeutlichen werden die Berechnungen für die Variante 2 der Null-Variante, also der Nicht-Realisierung von Achim-West gegenübergestellt. Wenn Achim-West nicht realisiert werden kann, entstehen keine regionalwirtschaftlichen Effekte.

Bei der folgenden regionalwirtschaftlichen Bewertung handelt es sich um eine Aktualisierung der im Jahr 2015 von der Prognos AG erstellten Wirtschaftlichkeitsuntersuchung für das Industrie- und Gewerbegebiet Achim West. Die dort durchgeführte Kosten-Nutzen-Analyse wurde geprüft und um die neuen Rahmenbedingungen erweitert. Darauf wird im Detail an den dafür vorgesehenen Stellen eingegangen. Eine wesentliche Änderung und Ergänzung im Vergleich zur Prognos-Studie aus dem Jahr 2015 ist die Überprüfung der Kooperationsmöglichkeiten mit Bremen. Dafür wurde die in der 2015er Studie eingenommene „regionalegoistische“ Sichtweise, die lediglich die Effekte für die Stadt Achim ausgewiesen hat, aufgegeben und ergänzt um die Ermittlung und Ausweisung der zusätzlichen Effekte die

- in Bremen,
- in den übrigen Kommunen des Landkreises Verden (ohne Achim)
- beim Landkreis Verden selbst
- sowie in Niedersachsens (ohne Landkreis Verden)

entstehen.

Für die Kosten-Nutzen-Analyse aus dem Jahr 2015 wurde das Prognos RegioInvest-Modell eingesetzt. Wie bereits im Gutachten aus dem Jahr 2015 auf Seite 3 dargestellt ermöglicht das Berechnungsmodell, die komplexen stadtwirtschaftlichen und fiskalischen Wirkungszusammenhänge, welche bei der Entwicklung des Industrieparks entstehen, darzustellen und zu analysieren. Im Ergebnis stellt das RegioInvest-Modell die Rentabilität des Projekts dar und bilanziert die Effekte, die durch die öffentlichen und privaten Investitionen im Untersuchungsgebiet zu erwarten sind. Zur Anwendung kommt die Discounted-Cash-Flow-Methode, die auch seitens der EU zur Bewertung von Investitionsprojekten genutzt wird.²³

Gegenüber dem alten Berechnungsmodell wurde der Betrachtungszeitraum um fünf Jahre verlängert, beginnt daher mit den ersten Investitionen im Jahr 2014 aber endet erst im Jahr 2040. Der Referenzzeitraum für die Kosten-Nutzen-Analyse ist angelehnt an die Referenzzeiträume für öffentliche Investitionen im EU Guide. Der grundsätzliche Amortisationszeitraum für ein Gewerbegebiet insgesamt liegt oberhalb des angesetzten Referenzzeitraumes. Es werden im Rechenmodell jedoch keine Erhaltungs- und Erneuerungsinvestitionen, die i.d.R. spätestens 15 bis 20 Jahre nach Ersterschließung notwendig werden und mit zunehmendem Alter des Gewerbegebietes größer werden, berücksichtigt.

Die Kennziffern für die Berechnungen basieren überwiegend auf Informationen und Daten der Stadt Achim. Im Gegensatz zu den „Einzelgutachten“ zur Hansalinie und Achim-West werden in diesem Gutachten erstmalig die Effekte für Achim (bei Achim-West) und für Bremen (bei Hansalinie) nicht „lokalegoistisch“ berechnet. Vielmehr werden die regionalökonomischen und fiskalischen Effekte für die gesamte Region ermittelt. Die wesentliche Neuerung besteht somit darin, dass das Kirchturmdenken aufgebrochen und der Blick auf die Wirtschaftsregion insgesamt geweitet wird. Die fiskalischen Effekte für Bremen werden von Prof. Dr. Andre Heineemann vom Institut Arbeit und Wirtschaft (iaw) Bremen berechnet (siehe Abschnitt 5.1). Für die Ermittlung der fiskalischen Effekte auf niedersächsischer Seite zeichnet Prof. Dr. Daniel Schiller vom Steinbeis-Forschungszentrum Regionalwirtschaft,

²³ Vgl. European Commission – Directorate General Regional Policy (2008): Guide to Cost Benefit Analysis of Investment Projects.

Innovationssysteme und Kommunalfinzen in Greifswald verantwortlich (siehe Abschnitt 5.2).

Basis für die regionalökonomische Bewertung bildet u. a. ein Flächenvermarktungsszenario, dessen Annahmen auf einer angepassten Fortschreibung der Vermarktungskennziffern der vergangenen Jahre fußt. Zudem werden die geplanten Investitionen zur Erschließung und Baureifmachung der Flächen berücksichtigt. Weitere Datenquellen sind der Mikrozensus 2011 und das Statistische Landes- und Bundesamt. Vor dem Hintergrund verschiedener Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen für das Land Bremen²⁴ sowie für unterschiedliche Gemeinden in Niedersachsen hat die Prognos AG die Daten auf Plausibilität geprüft.²⁵

Die Dateninputs im RegioInvest-Modell wurden sofern erforderlich aktualisiert, ansonsten weitestgehend übernommen. Wie im Gutachten aus 2015 auf S. 3f dargelegt, werden zunächst die öffentlichen Ausgaben für Kauf, Erschließung und Bereitstellung des Areals berücksichtigt (vgl. Abbildung 5). An dieser Stelle sei explizit darauf hinzuweisen, dass die fiskalischen Effekte nicht von Prognos, sondern von externen Gutachtern berechnet wurden und dann für die Ermittlung der fiskalischen Rentabilitäten wieder in die Berechnungen eingepflegt werden.

Auf Basis der Flächenvermarktungen der vergangenen 5-10 Jahre wird ein Erschließungs- und Vermarktungsszenario erstellt, welches die Entwicklung des Gewerbegebiets Achim West im Zeitverlauf darstellt. Weitere Dateninputs sind Erlöse aus eingeworbenen Bundes-, Landes- oder sonstigen Mitteln. Da die Berechnungen diesbezüglich weiterhin aus stadtegoistischer Sicht erfolgen, gehen diese Mittel als Erlöse²⁶ in die Berechnungen ein, da sie keine Belastung für den städtischen Haushalt Achims darstellen. Weitere Dateninputs sind sozioökonomische Kennziffern aus der regionalisierten volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung oder die regionalen Pendlerquoten.

Die Entwicklung des Industrie- und Gewerbegebiets Achim-West stößt eine ökonomische Wirkungskette an, die unter anderem Investitionen aus der Privatwirtschaft, z. B. für zukünftige Ansiedlungen, bedingt. Die in diesen Ansiedlungen neu entstehenden und gesicherten Arbeitsplätze finden ebenso Eingang in die Modellberechnungen wie die Vorleistungsnachfrage der Unternehmen und das induzierte Einkommen der Beschäftigten. Auf Basis dieser

²⁴ U.a. Prognos AG (2012): Wirtschaftlichkeitsuntersuchung für die Erweiterung des Gewerbeparks Hansalinie Bremen; Prognos AG (2012): Stadtwirtschaftliche Bewertung der Entwicklung in der Überseestadt Bremen 2011/2012; Prognos AG (2012): Abschätzung des regionalwirtschaftlichen Nutzens der Einrichtung eines Warmhauses mit Aquarium im Zoo am Meer in Bremerhaven.

²⁵ Vgl. Prognos AG (2015), S. 3.

²⁶ Beteiligung Dritter durch finanzielle Zuweisungen aus Fördermitteln etc.

Dateninputs berechnet das RegioInvest-Modell die Wertschöpfung und fiskalischen Wirkungen²⁷. Zur Ermittlung der fiskalischen Rentabilität werden schließlich die öffentlichen Investitionen den gesamten fiskalischen Wirkungen gegenübergestellt.

Im Ergebnis liefert das Berechnungsmodell eine Bruttobetachtung der wirtschaftlichen Entwicklung des Industrie- und Gewerbegebiets Achim West. Verlagerungseffekte, bspw. durch Umsiedlung von Unternehmen innerhalb Achims, werden im Rahmen der Berechnungen nicht berücksichtigt.²⁸

Abbildung 5: Aufbau des RegioInvest-Modells



**durch das iaw Bremen und das Steinbeis-Forschungszentrum Regionalwirtschaft, Innovationssysteme und Kommunalfinanzen, Greifswald berechnet*

© Prognos AG 2017

3.2 Szenarien und Ausgangsdaten

3.2.1 Erschließungs- und Vermarktungsszenarien

Bei einer Gewerbeflächenentwicklung dieser Größe ist die Frage zu beantworten, ob in der Region überhaupt ausreichend Bedarf für diese Flächen besteht, denn die Wirtschaftlichkeit einer Gewerbegebietsentwicklung kann nur gegeben sein, wenn die Flächen erfolgreich vermarktet und besiedelt werden können. Die Entwicklung der Flächenumsätze von Industrie- und Gewerbeflächen der Stadt Achim war in den zurückliegenden Jahren schwankend. Zwischen 2007 und 2015 wurden im Schnitt 3,2 ha p. a. vermarktet

²⁷ Die Ermittlung der fiskalischen Effekte erfolgt im vorliegenden Gutachten außerhalb des Prognos RegioInvest Modells. Die fiskalischen Effekte werden dann für die Rentabilitätsberechnung in das Modell als externer Input eingespeist. Dies hat aber keinerlei Auswirkungen auf die abgebildeten Zusammenhänge oder die Ergebnislage. Diese ist aufgrund der dezidierten Ermittlung der fiskalischen Wirkungen durch externe Gutachter bezüglich der Fiskalischen Effekte und daraus berechneten Rentabilität sogar höher.

²⁸ Vgl- Prognos AG (2015), S. 3f.

und zwischen 2011 und 2015 im Schnitt 4,4 ha p. a. Die Jahre 2010 und 2012 waren seit der Jahrtausendwende die Spitzenjahre mit rund 11 ha bzw. 7,7 ha vermarkteter Fläche. Derzeit verfügt Achim noch über eine Dispositionsreserve von 22 ha vermarktbarer Fläche, wobei für sämtliche Flächen Anfragen bestehen. Diese variieren zwischen 1.000 m² und über 10 ha. Die Dispositionsreserve Achims nimmt also stetig ab.

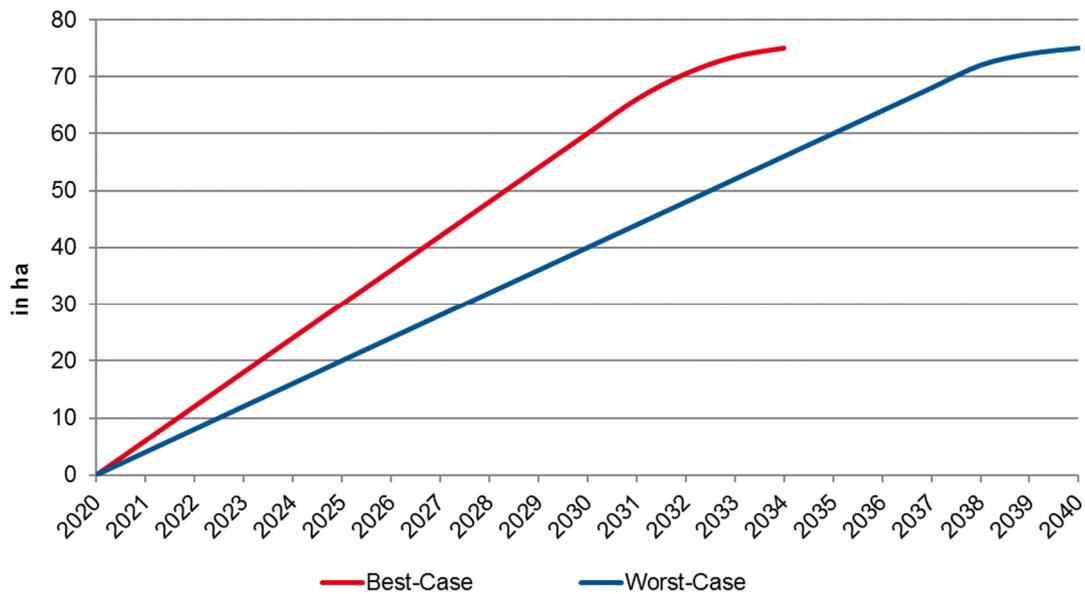
Aufgrund der Größe Bremens ist die Größenordnung der Flächenvermarktung eine andere. So hat Bremen zwischen 2011 und 2015 im Schnitt 32,2 ha p. a. vermarktet, erschlossen wurden in den gleichen Jahren im Schnitt 14,8 ha p. a. Da in den besagten Jahren die Erschließung neuer Gewerbeflächen in Bremen langsamer voranschritt, als die Vermarktung, sank in dieser Zeit die Dispositionsreserve kontinuierlich auf 93 ha im Jahr 2017. Mit der Erschließung neuer Bauabschnitte des Gewerbeparks Hansalinie werden zwar in den kommenden Jahren neue Gewerbeflächen zur Verfügung stehen, es wird aber gleichzeitig nicht mit einem Nachfrageeinbruch gerechnet. Die Gefahr eines Flächenüberangebots kann daher als gering bezeichnet werden.

Für die Szenarien zur Untersuchung der regionalökonomischen Effekte des Industrie- und Gewerbegebiets Achim West werden die gleichen Vermarktungsannahmen wie in der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung von 2015 (S. 5f) unterstellt, also jährliche Vermarktungserfolge von 4,0 ha im worst-case Szenario bzw. 6,0 ha im best-case Szenario. Vermarktungsstart ist jeweils im Jahr 2021. Im best-case Szenario werden die letzten Flächen im Jahr 2034 vermarktet (vgl. Abbildung 6). Im worst-case Szenario werden, abweichend zum Gutachten aus 2015, die letzten Flächen in 2040 veräußert. In der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung von 2015 wurde ein Betrachtungszeitraum bis 2035 angenommen, im worst-case Szenario wurde davon ausgegangen, dass die Flächen bis dahin noch nicht vollständig vermarktet seien. Die Szenarien unterstellen einen linearen Vermarktungsverlauf, wobei mit zunehmenden Flächenrestriktionen die jährlichen Vermarktungserfolge in den letzten 2-3 Jahren des Vermarktungszeitraums unter die Durchschnittswerte von 4,0 und 6,0 ha fallen.

Die unterstellten Vermarktungserfolge liegen etwas oberhalb der Durchschnittswerte aus den Jahren 2007-2015. Grund hierfür ist die deutlich höhere Attraktivität des geplanten Industrie- und Gewerbegebiets Achim West gegenüber anderen Standorten in Achim. Die Lage am Bremer Kreuz mit einem direkten Anschluss an die Autobahn, sowie einem zweiten Autobahnanschluss in unmittelbarer Nähe (AS Mahndorf), sind hervorragende Standortigenschaften. Zugleich ist das Industrie- und Gewerbegebiet derzeit noch gänzlich unbebaut, so dass bedarfsgerecht geplant und erschlossen werden kann. Im Vergleich zu bereits entwickelten Industrie- und Gewerbegebieten besteht zudem nur ein Minimum an Flächenrestriktionen. Außerdem bietet das Gewerbegebiet

Bremer-Kreuz sowohl auf Bremer als auch auf Achimer Seite kaum noch Erweiterungspotenzial für bestehende Unternehmen, die Nähe der beiden Gewerbegebiete bietet für expansionswillige Unternehmen neue Erweiterungsmöglichkeiten in Achim-West.

Abbildung 6: Vermarktungsszenarien für das Industrie- und Gewerbegebiet Achim West



© Prognos AG 2017

Die Erschließungsannahmen wurden im Kontext der aktuellen Situation überprüft und weitestgehend aus dem Gutachten aus 2015 übernommen. Die Erschließung, die zeitlich zwar vor der Vermarktung liegt, orientiert sich an den unterstellten Vermarktungserfolgen. In beiden Szenarien werden die verfügbaren 75 ha in 5 Bauabschnitten zu je 15 ha erschlossen. Unter der Annahme, dass jährlich 4 bzw. 6 ha vermarktet werden, wird (erst) dann mit der Erschließung des nächsten Bauabschnitts begonnen, wenn die Vermarktungsreserve im Gebiet des bereits zuvor erschlossenen Bauabschnitts unter 4 bzw. 6 ha Freiflächen fällt. Im best-case Szenario erfolgt die Erschließung eines neuen Bauabschnitts demnach alle 2 bis 3 Jahre. Die Erschließung des letzten Bauabschnitts erfolgt im Jahr 2030. Im worst-case Szenario verlängert sich der Zeitraum zwischen der Erschließung der einzelnen Bauabschnitte durch die geringeren Flächenumsätze auf 3 bis 4 Jahre. Im worst-case Szenario wird der letzte Bauabschnitt im Jahr 2035 erschlossen.

3.2.2 Öffentliche Investitionen

Wie im Gutachten 2015 ermittelt, fallen öffentliche Investitionen für die Erschließung, den Autobahnanschluss, das Projektmanagement und weitere Aufgaben an, bevor die Flächen als Industrie- und Gewerbeflächen vermarktet werden können. Im Unterschied zum alten Gutachten wird jetzt davon ausgegangen, dass die notwendigen Baumaßnahmen für die Verkehrsinfrastruktur sowie der Grunderwerb erst ab 2019 anfallen. Daher verteilen sich die Aufwendungen zum größten Teil auf den Zeitraum 2017 bis 2023. Zwar fallen auch nach 2023 noch Kosten für die öffentliche Hand an, jedoch machen sie lediglich rund 10 % der Gesamtkosten aus. Im best-case Szenario fallen bis zum Jahr 2023 Aufwendungen in Höhe von 87,6 Mio. Euro an (vgl. Abbildung 7). Mit 23,3 Mio. Euro ist der Flächenerwerb inkl. der Ausgleichsflächen die größte Kostenposition. Der Autobahnanschluss, Brückenbauwerk und die Eisenbahnunterführung fallen mit 15,9 Mio. Euro, 13,4 Mio. Euro bzw. 19,4 Mio. Euro ins Gewicht.

Im best-case Szenario fallen im gesamten Berechnungshorizont bis zum Jahr 2040 öffentliche Investitionen von insgesamt 98,1 Mio. Euro an. Wesentliche Anteile entfallen auf die Verkehrsinfrastrukturmaßnahmen, welche einen Autobahnanschluss an der BAB27, ein Brückenbauwerk über die BAB1 und Eisenbahnunterführung beinhalten. Ferner entfallen große Kostenanteile auf die bedarfsgerechte Erschließung des Industrie- und Gewerbegebiets. Hinzu kommen Aufwendungen für das Projektmanagement. Diese entwickeln sich mit einer jährlichen Steigerung von 2,5 %. Im Jahr der letzten Flächenvermarktung, welches im best-case Szenario 2034 und im worst-case Szenario 2040 ist, fallen letztmalig Kosten in diesem Bereich an. Die Kosten für die Erweiterung der Theodor-Barth-Straße, die notwendig wird, wenn das Verkehrsaufkommen aufgrund der Erschließung des Industrie- und Gewerbegebiets Achim-West deutlich steigt, sind im best-case mit 3 Mio. Euro mit aufgeführt, jedoch nicht in die Kostenberechnung mit aufgenommen. Die Erweiterung der Theodor-Barth-Straße wird nach derzeitigem Planungsstand im Falle der Gewerbegebietsentwicklung Achim-West zwingend notwendig sein, die Kosten dafür fallen jedoch in Bremen an.

Abbildung 7: Öffentliche Investitionen im best-case Szenario zwischen 2017 und 2023

	Gesamt (bis 2022)	kum. bis 2017*	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Vorbereitende Maßnahmen	0,6	0,6	0	0	0	0	0	
Autobahnanschluss Achim West, darunter	15,9	0	0	0	0	7,9	8,0	0
Bundesanteil	10,9	0	0	0	0	5,4	5,5	0
Städtischer Anteil	5,0	0	0	0	0	2,5	2,5	0
Brückenbauwerk BAB 1 darunter	13,4	0	0	3,0	3,1	3,2	4,1	0
Baukosten	12,6	0	0	3,0	3,1	3,2	3,3	0
Ablösekosten	0,8	0	0	0	0	0	0,8	0
Eisenbahnunterführung inkl. Anbindung L158 darunter	19,4	0	0	3,9	4,0	7,3	4,2	0
Baukosten	16,2	0	0	3,9	4,0	4,1	4,2	
Ablösekosten	3,2	0	0	0	0	3,2	0	
Erschließung Gewerbegebiet (bis 2040)	5,6 (15,5)	0	0	0	2,8	0	2,9	0
Planungskosten darunter	9,1	1,1	1,2	1,3	1,3	1,3	1,4	1,4
Planungsrecht	1,1	1,1	0	0	0	0	0	0
Realisierungskosten	8,0	0	1,2	1,3	1,3	1,3	1,4	1,4
Grunderwerb inkl. Ausgleichsflächen	23,3	0	0	3,2	8,4	8,4	3,2	0
Projektmanagement (bis 2040)	0,2 (0,9)	0	0	0,05	0,05	0,05	0,05	0,05
Gesamt bis 2020 (bis 2040)	87,6 (98,1)	1,8	1,2	11,5	19,6	28,2	23,8	1,5
<i>Erweiterung Theodor-Barth-Straße (in Bremen)</i>	3,0	0	0	0	1,5	1,5	0	0

*in best und worst-case gleich, da bereits (tatsächlich) angefallen.

Quelle: Stadt Achim 2017, Darstellung Prognos AG 2017

Im worst-case Szenario wird, wie im Gutachten von 2015, unterstellt, dass die öffentlichen Investitionen nach 2017 pauschal 15 % höher ausfallen, als für das best-case Szenario angenommen (vgl. Abbildung 8). Für den Zeitraum 2017-2023 bedeutet dies ein Investitionsvolumen von 100,8 Mio. Euro.²⁹ Bis 2017 sind bereits Kosten in Höhe von 2,0 Mio. Euro angefallen, die für beide Szenarien übernommen wurden. Bis 2040, dem Jahr in dem im worst-case Szenario die letzten Flächen vermarktet werden, steigen die Investitionen im worst-case auf insgesamt 114 Mio. Euro. Im worst-case wird im Rahmen dieser Studie in Bremen von Kosten in

²⁹ Die tatsächlich bis 2017 bereits angefallenen Kosten sind von dem 15 %-igen Aufschlag im worst-case Szenario ausgenommen.

Höhe von 8 Mio. Euro für die Erweiterung der Theodor-Barth-Straße ausgegangen.

Abbildung 8: Öffentliche Investitionen im worst-case Szenario zwischen 2017 und 2023 für Achim

	Gesamt (bis 2022)	kum. bis 2017*	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Vorbereitende Maßnahmen	0,7	0,7	0	0	0	0	0	
Autobahnanschluss Achim West, darunter	18,2	0	0	0	0	9,0	9,2	0
Bundesanteil	12,6	0	0	0	0	6,2	6,4	0
Städtischer Anteil	5,7	0	0	0	0	2,8	2,9	0
Brückenbauwerk BAB 1 darunter	15,5	0	0	3,5	3,6	3,7	4,7	0
Baukosten	14,6	0	0	3,5	3,6	3,7	3,8	0
Ablösekosten	0,9	0	0	0	0	0	0,9	0
Eisenbahnunterführung inkl. Anbindung L158 darunter	22,3	0	0	4,5	4,6	8,4	4,8	0
Baukosten	18,6	0	0	4,5	4,6	4,7	4,8	
Ablösekosten	3,7	0	0	0	0	3,7	0	
Erschließung Gewerbegebiet (bis 2040)	6,6 (19,1)	0	0	0	3,2	0	0	3,4
Planungskosten darunter	10,5	1,3	1,4	1,5	1,5	1,5	1,6	1,6
Planungsrecht	1,3	1,3	0	0	0	0	0	0
Realisierungskosten	9,1	0	1,4	1,5	1,5	1,5	1,6	1,6
Grunderwerb inkl. Ausgleichsflächen	26,7	0	1,0	2,7	9,7	9,7	3,7	0
Projektmanagement (bis 2040)	0,3 (1,1)	0	0	0,05	0,05	0,05	0,06	0,06
Gesamt bis 2020 (bis 2040)	100,8 (114,0)	2,0	2,4	12,3	22,7	32,4	24,1	5,1
<i>Erweiterung Theodor-Barth-Straße (in Bremen)</i>	8,0	0	0	0	8,0	0	0	0

*in best und worst-case gleich, da bereits (tatsächlich) angefallen.

Quelle: Stadt Achim 2017, Darstellung Prognos AG 2017

3.2.3 Erlöse

Die Wirtschaftlichkeitsbetrachtung erfolgt aus stadtegoistischer Sicht. Das heißt, eingeworbene EU-, Bundes- und / oder Landesmittel, also Finanzierungsbeträge Dritter gehen (aus Sicht der Stadt Achim) als Erlöse in die Berechnung mit ein. Auch Investitionen, die von Verkehrsunternehmen, wie der Deutschen Bahn AG eingeworbenen werden, gehen als Erlöse ein.³⁰ Die Finanzierungsbeiträge Dritter (=Erlöse) aus öffentlichen Investitionen fallen dabei bis einschließlich 2024 an. Nach 2024 werden keine Mittel der öffentlichen Hand bzw. von Verkehrsunternehmen mehr akquiriert.

In Abbildung 9 werden die Erlöse aus öffentlichen Investitionen für das best-case Szenario dargestellt. Insgesamt ergeben sich bis 2024 Erlöse in Höhe von 44,9 Mio. Euro. Zu berücksichtigen ist, dass noch nicht alle Erlöse als gesichert gelten. Als sehr wahrscheinlich gelten die Bundesmittel für den Autobahnanschluss Achim West und die GVFG-Mittel³¹, für die bereits ein Zuwendungsbescheid vorliegt. Die Mittel für die Eisenbahnunterführung hängen von der Einordnung im Bundesverkehrswegeplan und entsprechende Auslegung der Bahn ab. Handelt es sich um eine Änderung, fließen die aufgeführten Mittel nach Achim. Bei einem Neubau beteiligen sich die Deutsche Bahn und der Bund nicht an den Kosten, so dass für diese Positionen keine Finanzierungsbeiträge Dritter (=Erlöse) eingeworben werden können. Die Beteiligung privater Investoren wurde erstmals im Zuge der Erstellung dieser Machbarkeitsanalyse aufgenommen und kann von der angenommenen Höhe abweichen. Im Unterschied zum Gutachten aus 2015 ist die Bundesbeteiligung am Brückenbau BAB1 hinzugekommen sowie die Beteiligung des Landkreises Verden am Autobahnanschluss Achim-West.

³⁰ Die Annahmen wurden an die neuen Rahmenbedingungen angepasst und weitestgehend aus Prognos AG (2015), S. 9ff. übernommen.

³¹ Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz ist das Gesetz das über Finanzhilfen des Bundes Verbesserung der Verkehrsverhältnisse der Gemeinden gewährt (§ 1 GVFG).

Abbildung 10: Erlöse (Finanzierungsbeiträge Dritter) aus öffentlichen Investitionen im worst-case Szenario

	Gesamt	kum. bis 2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
			[in Mio. €]					
Autobahnanschluss Achim West	11,7	0	5,0	5,0	1,8	0	0	0
Bundesmittel	9,9	0	5,0	5,0	0	0	0	0
Beteiligung LK Verden	1,8	0	0	0	1,8	0	0	0
Eisenbahnunterführung	0	0	0	0	0	0	0	0
darunter								
Bundesmittel	0	0	0	0	0	0	0	0
Mittel der DB AG	0	0	0	0	0	0	0	0
Beteiligung Brückenbau BAB1 (Bundesmittel)	0	0	0	0	0	0	0	0
GVFG-Mittel (Bundesmittel)	22,2	0	0,9	3,2	4,8	11,2	2,2	0
Beteiligung privater Investoren	0	0	0	0	0	0	0	0
Gesamt	33,9	0	5,9	8,2	6,6	11,2	2,2	0
<i>Einlage Stadt Achim</i>	9,6	0	0,6	3,0	3,0	3,0	0	0

Quelle: Stadt Achim 2017, Darstellung Prognos AG 2017

Den größten Posten der Erlöse macht die Vermarktung der Gewerbe- und Industrieflächen aus. Die Preise sind dabei nach Bauabschnitten gestaffelt und liegen im worst-case Szenario bei 50-55 €/m² und im best-case Szenario bei 70-75 €/m² (vgl. Abbildung 11). Die Annahmen wurde in den letzten Jahren nach oben korrigiert und orientieren sich hauptsächlich an den Preisen der Bremischen Industrie- und Gewerbegebieten. Im Gewerbegebiet Hansalinie wird mit Einnahmen von 45-65 €/m² gerechnet.

Zwischen 2021, dem Jahr der ersten Vermarktung, und 2040 erwirtschaftet die Stadt Achim durch die Flächenvermarktung 39,0 (worst-case) bis 54,0 Mio. Euro (best-case).

Abbildung 11: Erlöse aus privatwirtschaftlichen Investitionen für den Flächenkauf

	Erlöse nach Bauabschnitt [in € je m ²]			Erlöse gesamt [in Mio. €]
	BA I + BA II	BA III + BA IV	BA V	2021-2040
worst-case Szenario	50,0	52,5	55,0	39,0
best-case Szenario	70,0	72,5	75,0	54,0

Quelle: Stadt Achim 2017, Darstellung Prognos AG 2017

3.2.4 Branchenmix und Arbeitsplatzdichten

Die Annahmen zu Branchenmix und Arbeitsplatzdichten wurden nach vorheriger Prüfung weitestgehend aus der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung Achim-West im Jahr 2015 auf der Seite 11 übernommen. Für die Ermittlung der Arbeitsplätze werden die jährlich vermarkteten Flächen mit unterschiedlichen Arbeitsplatzdichten belegt. Für die Szenarien wird angenommen, dass die Arbeitsplätze ein Jahr nach dem Verkauf der Flächen entstehen. 2022 ist demnach mit den ersten Effekten zu rechnen. Es wird unterstellt, dass sich die Arbeitsplätze zu 40 % auf das Verarbeitende Gewerbe, zu 50 % auf den Bereich Lagerei/Logistik und zu 10 % auf den Dienstleistungsbereich verteilen (vgl. Abbildung 12). Grundlage für diese Annahmen ist einerseits der Branchenmix auf den umliegenden Industrie- und Gewerbeflächen in Achim und Bremen sowie Erfahrungen aus unterschiedlichen Projekten der Prognos AG im gesamten Bundesgebiet.

Die Arbeitsplatzdichte je Hektar (AP/ha) variiert nach Branche und Szenario. Der Bereich Lagerei und Logistik ist eher flächenintensiv, so dass mit 20-30 AP/ha eher geringe Dichten erreicht werden. Im Gegensatz dazu ist der Dienstleistungsbereich personalintensiv. Mit 75-125 AP/ha erreicht die Branche eine hohe Arbeitsplatzdichte. Wird der unterstellte Branchenmix berücksichtigt, ergibt sich für das worst-case Szenario eine gewichtete Arbeitsplatzdichte von 29,5 AP/ha. Im best-case Szenario liegt die Dichte bei 47,5 AP/ha.

Abbildung 12: Arbeitsplatzdichten (AP) nach Branchen

	<i>Anteil an Gesamt</i>	worst-case Szenario	best-case Szenario
		<i>[in AP/ha]</i>	
Verarbeitendes Gewerbe	40 %	30	50
Lagerei/Logistik	50 %	20	30
Dienstleistungen	10 %	75	125
Durchschnittliche Arbeitsplatzdichte über alle Branchen	100 %	29,5	47,5

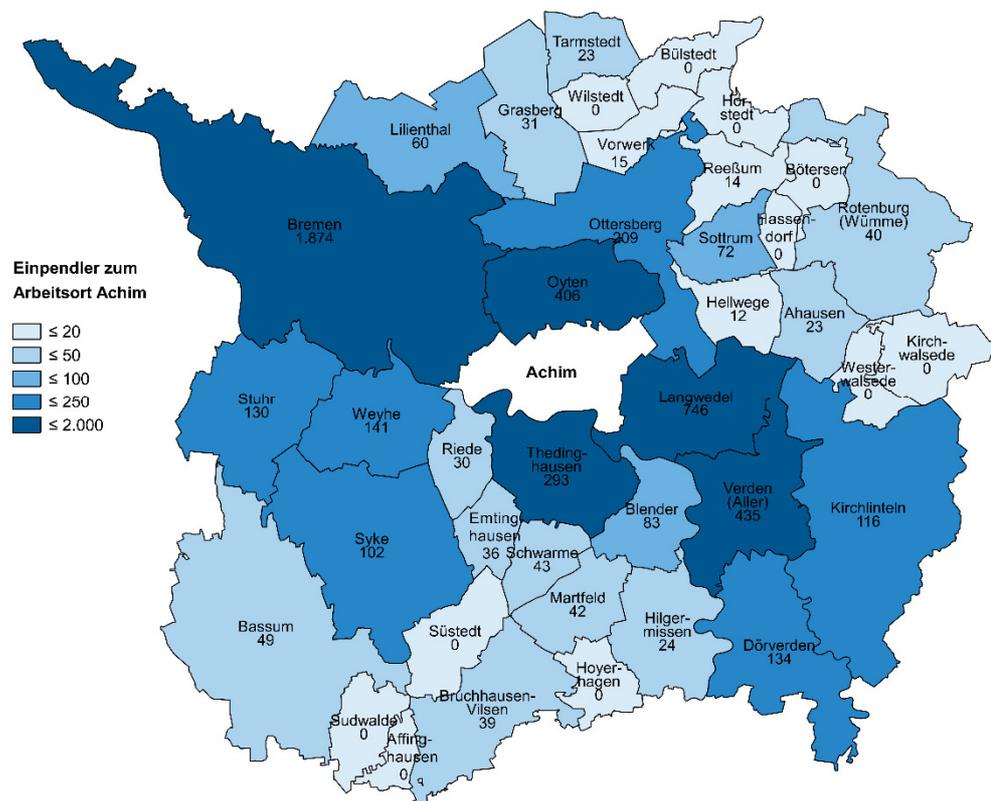
Quelle: Prognos AG 2015

3.2.5 Pendler

Für die Ermittlung der fiskalischen Effekte sind die mit der Gewerbeflächenentwicklung zusammenhängenden Einwohnereffekte von großer Bedeutung. Um die aus den Arbeitplatzeffekten generierten Einwohnereffekte räumlich zuordnen zu können, werden die Pendlerverflechtungen zwischen Achim, Bremen und den übrigen Gebieten Niedersachsens berücksichtigt. Die Einpendlerquote nach Achim betrug im Jahr 2016 72,3 %, das entspricht rund 7.200

Beschäftigten und damit bleibt die Einpendlerquote seit 2013 weitestgehend stabil.³² Die Quote macht deutlich, dass sehr viele Arbeitskräfte in Achim ihren Wohnsitz außerhalb der Gemeindegrenzen haben. Folglich haben von 100 Beschäftigten in Achim nur ca. 28 auch ihren Wohnsitz in Achim. Zum Vergleich beträgt die Einpendlerquote nach Bremen 43,7 %.³³ Die meisten der Einpendler kommen aus direkt angrenzenden Gemeinden. Die Stadt Bremen stellt mit knapp 1.900 Personen bzw. gut 26 % die meisten Einpendler nach Achim (vgl. Abbildung 13). Aus dem Landkreis Verden pendeln rund 2.500 Personen nach Achim ein. Demnach kommen von den 100 Einpendlern nach Achim 26 aus Bremen, 34 aus den übrigen Gemeinden des Landkreises Verden und rund 30 aus dem Rest Niedersachsens. Das bedeutet, dass lediglich 27,7 % der in Achim Arbeitenden auch ihre Einkommensteuer an die Stadt Achim zahlen.

Abbildung 13: Einpendler nach Achim im Umkreis von 20 km



© Prognos AG 2017; Datengrundlage: Bundesagentur für Arbeit: Sozialversicherungspflichtig Beschäftigte - Einpendler nach Gemeinden. Stichtag 30. Juni 2016.

³²Quelle: Bundesagentur für Arbeit: Sozialversicherungspflichtig Beschäftigte nach Wohn- und Arbeitsort mit Pendlerdaten. Stichtag 30. Juni 2013 und Stichtag 30. Juni 2016.

³³Quelle: Bundesagentur für Arbeit: Sozialversicherungspflichtig Beschäftigte nach Wohn- und Arbeitsort mit Pendlerdaten. Stichtag 30. Juni 2016.

4 Ermittlung der regionalökonomischen Effekte

4.1 Ermittlung der regionalökonomischen Parameter

Die Annahmen und Ergebnisse zu den regionalökonomischen Parametern wurden analog zur Wirtschaftlichkeitsuntersuchung Achim-West aus 2015, S.14ff. genutzt. Jene Annahmen die nach einer Prüfung als weiterhin gültig befunden wurden, werden aus dem alten Bericht übernommen bzw. entsprechend am aktuellen Rand aktualisiert.

4.1.1 Privatwirtschaftliche Investitionen

Neben den Investitionen für den Flächenkauf investieren Unternehmen in Planung, Bau und den Unterhalt des Betriebsgeländes inklusive Gebäude und Ausrüstung. Diese Erst- bzw. Erhaltungsinvestitionen haben eine regionalwirtschaftliche Bedeutung, da sie in großen Teilen der Bauwirtschaft zugutekommen und damit für temporäre Beschäftigungseffekte sorgen. Im best-case Szenario wird unterstellt, dass je neu geschaffenen Arbeitsplatz in den Unternehmen vorab 85.000 Euro an Erstinvestitionen fließen. Im worst-case Szenario liegen diese Investitionen bei 65.000 Euro. Diesen einmaligen Investitionen folgen jährliche Erhaltungsinvestitionen von 4.300 Euro (worst-case) bis 7.100 Euro (best-case) je vorhandenem Arbeitsplatz.³⁴

Zusammen mit den Investitionen für die Flächenkäufe ergeben sich privatwirtschaftliche Investitionen in Höhe von 267,7 (worst-case) bis 665,4 Mio. Euro (best-case) (vgl. Abbildung 14). Die Investitionen für die Flächenkäufe fließen dabei direkt in die Stadtkasse, die Erst- und Erhaltungsinvestitionen in Form von zumeist Bauinvestitionen sowohl in die städtische als auch in die regionale und überregionale Wirtschaft.

Abbildung 14: Privatwirtschaftliche Investitionen, kumuliert von 2021-2040

	worst-case Szenario	best-case Szenario
	[in Mio. €]	
Investitionen für Flächenkäufe	39,0	54,0
Erstinvestitionen	141,9	302,8
Erhaltungsinvestitionen	86,8	308,6
Gesamt	267,7	665,4

Quelle: Eigene Berechnungen, © Prognos 2017

³⁴ Diese Annahmen wurden geprüft und aus dem Prognos Gutachten 2015, S.14f übernommen.

4.1.2 Beschäftigungseffekte

In dieser Machbarkeitsstudie werden im Unterschied zur Studie aus 2015 neben den Effekten, die nur in Achim entstehen, zusätzlich die Beschäftigungseffekte berücksichtigt, die durch die Vermarktung und Besiedlung des Industrie- und Gewerbegebiets in Achim-West in Bremen und im Landkreis Verden entstehen. Auf Grundlage der Vermarktungsszenarien (vgl. Kapitel 3.2.1) und des unterstellten Branchenmixes (vgl. Kapitel 3.2.4) ergeben sich daraus im Jahr 2040 direkte Beschäftigungseffekte von rund 2.200 (worst-case) bzw. 3.600 Erwerbstätigen (best-case), die auf den Flächen des Industrie- und Gewerbegebiets Achim West arbeiten (vgl. Abbildung 15). Rund 600 bis 1.000 dieser Erwerbstätigen werden auch in Achim wohnen und veranlassen somit ihre Einkommensteuer in der Stadt. Rund 400 bzw. 700 der direkt in Achim Beschäftigten haben ihren Wohnsitz in Bremen und führen demnach dort auch ihre Einkommensteuer ab. 550 direkt Beschäftigte (im worst-case) und rund 900 direkt Beschäftigte haben ihren Wohnsitz im Landkreis Verden außerhalb Achims.

Zusätzlich zu den direkten Beschäftigungseffekten ergeben sich indirekte Beschäftigungseffekte aus der Vorleistungsnachfrage der im Industrie- und Gewerbegebiet angesiedelten Unternehmen (vgl. Kapitel 4.1.3). Im Jahr 2040 haben 100 (worst-case) bis 200 der vorleistungsbedingten Erwerbstätigen (best-case) ihren Wohnsitz in Achim. An dieser Stelle wurde die Rechnung erweitert. In der vorliegenden Machbarkeitsstudie werden zusätzlich die indirekten Beschäftigungseffekte in Bremen betrachtet, die durch die Vorleistungsnachfrage der in Achim-West angesiedelten Unternehmen entstehen werden. Auf Grundlage der regionalen Wertschöpfungsquoten im Landkreis entfallen 9,5 % aller in Achim West nachgefragten Vorleistungen auf die Stadt Achim. Für die in Bremen nachgefragte Vorleistung wird unterstellt, dass 40 % der Vorleistungen in Bremen erstellt werden. Wenn die Arbeitsplatzrelation von Bremen und Achim miteinander verrechnet werden, haben zwischen 200 (worst-case) und 300 (best-case) indirekt Beschäftigte ihren Wohnsitz in Bremen. Insgesamt belaufen sich die Arbeitsplatzeffekte aus Vorleistungen im Jahr 2040 auf 450 bis 750 Erwerbstätige.

Durch Konsumausgaben der direkt und indirekt beschäftigten Personen (vgl. Kapitel 4.1.4) entstehen sog. einkommensinduzierte Arbeitsplätze. Der Einfachheit halber wurden an dieser Stelle nicht weiter regional zwischen Bremen und Achim differenziert. Die wirtschaftlichen Verflechtungen zwischen Achim und Bremen sind sehr stark ausgeprägt. So wird vereinfacht davon ausgegangen, dass die in Achim-West, in Achim oder Bremen wohnenden Beschäftigte einkommensinduzierte Arbeitsplätze in der Region (Achim-Bremen) zur Folge haben. Für die Städte Achim und Bremen sind dies weitere 400 (worst-case) bis 600 Erwerbstätige (best-case).

Insgesamt werden durch die Entwicklung des Industrie- und Gewerbegebiets Achim-West im Jahr 2040 somit Beschäftigungseffekte in Höhe von 3.000 (worst-case) bis 5.000 (best-case) Arbeitsplätzen in der Region angestoßen. Davon verfügen 700 bis 1.100 Erwerbstätige über einen Wohnsitz in der Stadt Achim und 800 bis 1.200 über einen Wohnsitz in Bremen. Von den insgesamt entstehenden Beschäftigungseffekten wohnen zwischen 600 und 1.000 Erwerbstätige in den übrigen Gemeinden des Landkreises Verden.

Abbildung 15: Arbeitsplatzeffekte (AP) im Jahr 2040

	worst-case Szenario [AP im Jahr 2040]			best-case Szenario [AP im Jahr 2040]		
	insgesamt	davon mit Wohnsitz Achim	davon mit Wohnsitz Bremen	insgesamt	davon mit Wohnsitz Achim	davon mit Wohnsitz Bremen
Beschäftigung aus privatwirtschaftlichen Investitionen	16	2	7	43	4	19
Direkte Beschäftigung	2.183	605	415	3.563	987	677
Beschäftigung aus Vorleistungsnachfrage	453	38	210	741	64	308
Einkommensinduzierte Beschäftigung	377	33	174	606	54	243
Gesamt	3.029	677	807	4.953	1.109	1.247

Quelle: Eigene Berechnungen, © Prognos 2017

4.1.3 Vorleistungsnachfrage

In den Unternehmen auf dem Areal des Industrie- und Gewerbegebiets Achim West entsteht in der Phase der Leistungserbringung Nachfrage nach Vorleistungen. Diese stellen in Summe erhebliche indirekte Effekte dar und sorgen für zusätzliche Beschäftigungseffekte in der Stadt und der Region (vgl. Kapitel 4.1.2).

Die Ermittlung der Vorleistungsnachfrage erfolgt auf Basis des Szenarios der direkten Arbeitsplätze bzw. der Vermarktungsszenarien (vgl. Kapitel 3.2.1). Jeder Erwerbstätige einer Branche, der direkt beschäftigt ist, löst dabei Vorleistungen in derselben oder einer anderen Branche aus. Die Vorleistungsdaten je Erwerbstätigen entstammen der amtlichen Statistik des Landes Niedersachsen und des Landes Bremen. Für die Berechnungen werden jeweils die in Achim und in Bremen wirksamen Anteile der Vorleistungen betrachtet und aufaddiert. Um Überschätzungen der Vorleistungseffekte zu vermeiden, wurde auf die Berechnung einer zweiten, dritten, n-ten Vorleistungsrunde verzichtet.

Abbildung 16: Vorleistungsnachfrage in Achim und Bremen, kumuliert 2021-2040

	worst-case Szenario	best-case Szenario
	[in Mio. €]	
Vorleistungen aus produz. / verarb. Gewerbe	1.658,3	3.624,7
Vorleistungen aus Lagerei / Logistik	1.022,2	1.984,3
Vorleistungen aus Dienstleistungen	346,0	734,2
Gesamt	3.026,5	6.343,2

Quelle: Eigene Berechnungen, © Prognos 2017

Da die Daten der Vorleistungen je Arbeitsplatz auf der amtlichen Statistik beruhen und somit die aktuellen realen Größen der einzelnen Wirtschaftszweige wiedergeben, erfolgt keine Unterscheidung dieser Inputgröße nach worst-case und best-case Szenario. Die im Modell eingesetzten Basisdaten sind in beiden Varianten und den dazugehörigen Szenarien kongruent. Die unterschiedlichen Summen der beiden Vorleistungsprojektionen ergeben sich aus den Unterschieden im Beschäftigungsmodell. Insgesamt entsteht durch die Unternehmen auf dem Industrie- und Gewerbegebiet Achim West in Achim und Bremen im Zeitraum 2021 bis 2040 eine kumulierte Vorleistungsnachfrage von 3.026,5 (worst-case) bis 6.343,2 Mio. € (best-case) (vgl. Abbildung 16).³⁵

4.1.4 Induziertes Einkommen der Beschäftigten

Um den stadtwirtschaftlichen Gesamteffekt des Industrie- und Gewerbegebiets Achim-West abbilden zu können, sind die Konsumausgaben der direkt und indirekt Beschäftigten zu berücksichtigen. Diese Konsumausgaben oder auch einkommensinduzierten Effekte werden zum größten Teil in Achim und in Bremen getätigt und wirken sich damit positiv auf den städtischen und den regionalen Arbeitsmarkt aus. Diese Betrachtung wurde in der alten Wirtschaftlichkeitsuntersuchung von der Gewerbegebietsentwicklung Achim-West nicht durchgeführt.

Analog zu den Vorleistungseffekten ermittelt sich das induzierte Einkommen auf Grundlage der Szenarien der direkten Arbeitsplätze bzw. der Vermarktungsszenarien. Die Daten der amtlichen Statistik des Landes Niedersachsen und des Landes Bremen

³⁵ Die Annahmen der Vorleistungsnachfrage wurden aus der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung Achim-West in 2015 (S. 16f) übernommen. Da die Beschäftigungseffekte als Grundlage der Berechnung dienen und nicht nur die Effekte für die Stadt Achim, sondern zusätzlich für Bremen und den Landkreis Verden einbezogen werden, sind die Werte wesentlich höher als in der 2015er Studie.

geben Aufschluss über den durchschnittlichen Bruttolohn der Beschäftigten im Verarbeitenden Gewerbe, im Bereich Lagerei, Logistik und im Dienstleistungsbereich. Insgesamt ergibt sich über den Zeitraum von 2021 bis 2040 somit für die Region ein kumuliertes Einkommen von 118 Mio. Euro (worst-case) bis 237 Mio. Euro (best-case) (vgl. Abbildung 17). Davon werden zwischen 10,2 und 21,0 Mio Euro in Achim erwirtschaftet und zwischen 54,3 und 95 Mio. Euro in Bremen.

Abbildung 17: Induziertes Einkommen in der Region, kumuliert 2021-2040

	worst-case Szenario	best-case Szenario
	<i>[in Mio. €]</i>	
Gesamt	117,5	236,6

Quelle: Eigene Berechnungen. © Prognos 2017

4.2 Ermittlung der kumulierten regionalwirtschaftlichen Wirkungen

Der regionalwirtschaftliche Gesamteffekt bzw. Wirkung – ausgedrückt in Bruttowertschöpfung – ergibt sich aus den über die Jahre kumulierten Effekten der direkten Beschäftigungswirkungen, der Vorleistungsnachfrage von Unternehmen und der induzierten Einkommen. Hinzu kommen noch die Effekte aus den privatwirtschaftlichen Investitionen, die durch die Flächen- und Unternehmensentwicklung entstehen. Im Gegensatz zu den Erstgenannten sind diese jedoch lediglich temporärer Natur.³⁶

Die durch die Unternehmen in Achim West und in den Städten Achim und Bremen ausgelöste Bruttowertschöpfung beträgt für den gesamten Betrachtungszeitraum von 2021 bis 2040 im worst-case Szenario 2,8 Mrd. Euro. Im best-case Szenario liegt die Wertschöpfung bei 5,7 Mrd. Euro (vgl. Abbildung 18). Aus regionalwirtschaftlicher Perspektive ergeben sich für die Stadt Achim Wertschöpfungseffekte in Höhe von 2,3 bis 4,9 Mrd. Euro.

³⁶ Vgl. Prognos AG (2015): „Wirtschaftlichkeitsuntersuchung für das Industriegebiet Achim West“, Bremen. S. 17f.

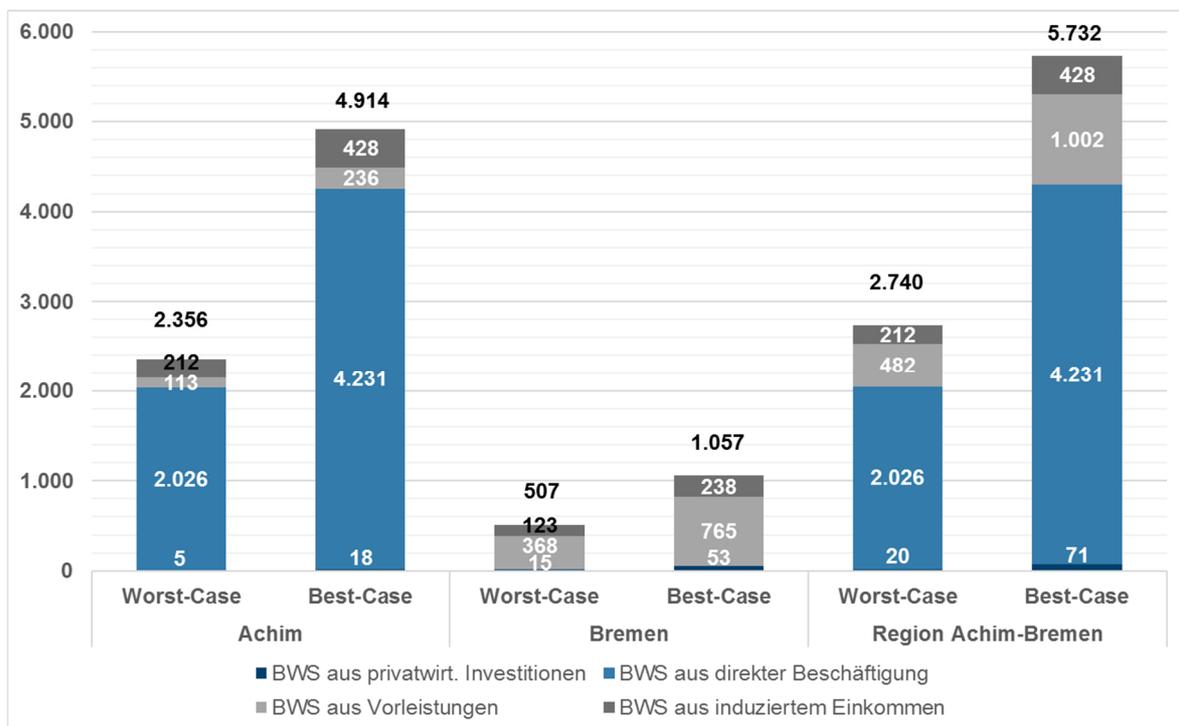
Abbildung 18: Bruttowertschöpfung (BWS), kumuliert 2021-2040

	worst-case Szenario	best-case Szenario
	[in Mio. €]	
BWS aus privatwirt. Investitionen	20,0	71,1
BWS aus direkter Beschäftigung	2.025,8	4.321,2
BWS aus Vorleistungen	481,5	1.001,8
BWS aus induziertem Einkommen	212,3	428,0
Gesamt	2.739,6	5.732,

Quelle: Eigene Berechnungen, © Prognos 2017

Die regionalökonomischen Auswirkungen der Gewerbegebietentwicklung Achim-West werden anhand der folgenden Grafik deutlich.

Abbildung 19: Bruttowertschöpfung in Achim, Bremen und der Region (kumuliert bis 2040)



Quelle: Eigene Berechnungen, © Prognos 2017

5 Fiskalische Effekte

Die Ermittlung der fiskalischen Effekte der verschiedenen Szenarien obliegt für auf das Land Bremen entfallende Effekte dem Institut Arbeit und Wirtschaft (iaw) in Bremen (siehe Kapitel 5.1), für die auf die Gebietskörperschaften im Landkreis Verden entfallenden Effekte und Zusatzeinnahmen für das Land Niedersachsen dem Steinbeis-Forschungszentrum Regionalwirtschaft, Innovationssysteme und Kommunal Finanzen in Greifswald (siehe Kapitel 5.2).

5.1 Fiskalische Effekte Bremen

In der hier vorliegenden Teiluntersuchung geht es darum, die fiskalischen Effekte für das Land Bremen,³⁷ welche durch Aktivitäten im Bereich des Industrie- und Gewerbegebietes Achim-West entstehen können, zu identifizieren und zu quantifizieren. Dabei sind hier insbesondere die Effekte von Bedeutung, welche aufgrund von Aktivitäten im Industrie- und Gewerbegebiet Achim-West in Bremen entstehen können.³⁸ Das Vorgehen in dieser Studie unterscheidet sich von der Untersuchung von von Rohr aus dem Jahr 1996 dahingehend, dass einerseits Nachfrage- und Einwohnereffekte sowie Pendlerbeziehungen berücksichtigt werden, andererseits Abwanderungen von Betrieben aus Bremen ins Industrie- und Gewerbegebiet Achim-West ausgeklammert werden³⁹. Von Rohr hat in Varianten mit einer Abwanderung gerechnet, welche letztlich 20 % des Bruttogewerbesteueraufkommens in einem neuen Gewerbegebiet in einer „Modellgemeinde“ im Bremen Umland ausmachen könnte. Dieser Wert (20-%-Schritte bei den Variantenbildungen) wurde ohne nähere Begründung unterstellt.⁴⁰ Konkreter wird die Studie aus dem Jahr 1996 nicht, da es sich letztlich um „Modellgemeinden“ und „Modell-Landkreise“ mit unterstellten Abwanderungen von Modellbetrieben ohne näherem Bezug zu realen Gegebenheiten handelt. Damit sollen die Ergebnisse aus dem Jahr 1996 nicht grundsätzlich kritisiert werden. Vielmehr wird darauf hingewiesen, dass mit der nun vorliegenden Untersuchung insbesondere die realen Verflechtungen von Wirtschaft und Arbeitsmarkt einschließlich der Pendlerbeziehungen stärker berücksichtigt wird. Hinzu kommt, dass im Länderfinanzausgleich signifikante Änderungen vorgenommen wurden, die u.a. den Einwohner und damit indirekt die Pendlerbeziehungen über höhere

³⁷Im folgende ist nur noch von „Bremen“ die Rede. Die hier zu analysierenden Effekte werden nicht getrennt nach Landesebene sowie nach Stadtgemeinden (Bremen und Bremerhaven) unterschieden. Die Annahme ist, dass ohnehin Verrechnungen innerhalb des Landes Bremen vorgenommen werden könnten, weshalb eine Gesamtbetrachtung der Entwicklungen für das gesamte Land Bremen ausreichend ist.

³⁸Dabei wird unterstellt, dass Auswirkungen auf Bremerhaven aufgrund der räumlichen Distanz nicht entstehen. Effekte im Stadtgebiet Bremen haben aber Auswirkungen auf die Entwicklung des Landes Bremen als Zwei-Städte-Staat.

³⁹Vgl. von Rohr, Götz. (1996): Gewerbeflächenorientierte Kooperation zwischen Bremen und seinem Umland: Finanzkrafteffekte auf Landes-, Kreis- und Gemeindeebene.

⁴⁰Ebd. S. 22

Einwohnerwertungen stärker gewichtet. Mögliche Abwanderungen von Betrieben aus Bremen bleiben bewusst unbeleuchtet, da überdies auch Überlegungen angestellt werden müssten, welche Betriebe ihre Standorte neu nach Bremen auf Flächen von nach Achim-West abgewanderten Betrieben verlegen könnten. Umfassende Informationen zu diesem Saldo liegen nicht vor. Auch diese Möglichkeit, dass Unternehmen aus dem Umland nach Bremen übersiedeln, wurde bei von Rohr (1996) nicht weiter thematisiert.

5.1.1 Methode und Annahmen

Zur Ableitung fiskalischer Effekte wirtschaftlicher Aktivitäten, welche durch wirtschaftspolitische Maßnahmen des öffentlichen Sektors ausgelöst werden, ist es notwendig, zunächst das örtliche Steueraufkommen zu ermitteln. Dabei muss auch auf die horizontale und vertikale Steuerverteilung Rücksicht genommen werden. Die Datengrundlagen liefert die Fachserie 14, Reihe 4 (Steuerhaushalt) des Statistischen Bundesamtes. Daneben werden Quantifizierungen hinsichtlich des Steueraufkommens pro Bruttowertschöpfung, des Steueraufkommens pro Arbeitsplatz sowie des Steueraufkommens je Einwohner notwendig.⁴¹ Dies erfordert vorab eine Betrachtung der Bruttowertschöpfung in Bremen. Die erforderlichen Daten liefert die Reihe 1, Länderergebnisse Band 1 (Bruttoinlandsprodukt, Bruttowertschöpfung in den Ländern der Bundesrepublik Deutschland 1991 bis 2016 (Statistische Ämter der Länder; Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen der Länder). Somit ergibt sich eine Grundlage für das beobachtbare Steueraufkommen in Bremen, da annahmegemäß nahezu alle staatlichen Steuereinnahmen wirtschaftliche Aktivitäten voraussetzen und insofern die wirtschaftliche Basis, gemessen an der Bruttowertschöpfung, maßgeblich ist. Aus diesem Grund wird zunächst der Zusammenhang zwischen wirtschaftlichen Aktivitäten und Steueraufkommen näher untersucht.

Für die Ermittlung der fiskalischen Effekte für Bremen werden die Finanzausgleichsregelungen berücksichtigt, welche im Juni 2017 im Bundestag und im Bundesrat beschlossen wurden und entsprechend zum 01.01.2020 in Kraft treten werden. Die für diese Untersuchung wesentlichen Änderungen werden im weiteren Verlauf kurz erläutert. Der Beobachtungs- bzw. Berechnungszeitraum beginnt mit dem Jahr 2022 und endet im Jahr 2040. Das Startjahr 2022 erklärt sich durch die realistische Annahme, dass bei einer politischen Verständigung erst mit zeitlicher Verzögerung Maßnahmen ergriffen werden können, weshalb vor 2022 kaum mit Entwicklungen zu rechnen ist.

⁴¹ Siehe dazu auch Pohl, Martha (2000), Fiskalische Effekte von Arbeitsplätzen, BAW-Monatsbericht, Heft 12, 2000.

5.1.1.1 Rahmen der Ermittlung fiskalischer Effekte

Der Standortwettbewerb zwischen konkurrierenden Wirtschaftsregionen nimmt kontinuierlich zu, während die Anforderungen der Gewerbetreibenden immer anspruchsvoller und differenzierter werden. Nicht zuletzt deshalb erfreuen sich gemeinsame Gewerbeflächenprojekte zunehmender Beliebtheit.⁴² Durch eine interkommunale oder wie in diesem Fall eine länderübergreifende Gewerbeflächenentwicklung können einerseits konkurrenzbedingte Wohlfahrtsverluste durch erodierende Steuereinnahmen vermieden werden, andererseits die Nachfrage nach optimalen Standortigenschaften, wie etwa große zusammenhängende Gewerbeflächen oder eine verkehrsgünstige Lage, befriedigt werden. Die Möglichkeit, finanzielle Risiken auf mehrere Akteure verteilen zu können, kommt den finanziell unter Druck geratenen Kommunen zusätzlich zu Gute. Ein weiterer positiver Aspekt ist die mögliche Absprache infrastruktureller Maßnahmen, die sowohl der Erschließung der Gewerbeflächen dienen als auch nachhaltig zur Verkehrsberuhigung beitragen können.

Wesentliche Voraussetzung für ein Gelingen einer gemeinsamen Gewerbegebietsentwicklung ist ein angemessener Interessenausgleich durch die gerechte Verteilung von Kosten und Einnahmen. Um einen solchen Interessensausgleich herzustellen, sind zunächst die fiskalischen Effekte zu ermitteln. Ziel dieser interkommunalen Wirtschaftspolitik ist die Steigerung der regionalen Wirtschaftskraft und damit einhergehend die Sicherung wichtiger Arbeitsplätze. Diese wiederum sind Voraussetzung dafür, Einwohner zu halten beziehungsweise zu gewinnen. Wie viele Arbeitsplätze gehalten bzw. gewonnen werden, hängt u.a. von dem Branchenmix der vermarkteten Gewerbefläche sowie den regionalen Pendlerbeziehungen ab. Hierbei ist zu beachten, dass etwaige Lohnsteuermehreinnahmen gemäß Wohnsitzprinzip an die jeweilige Wohnsitzgemeinde abgeführt werden. Wesentlich bedeutender ist jedoch die Tatsache, dass jeder zusätzliche oder gehaltene Einwohner unter Berücksichtigung des Mantelbevölkerungsfaktors mit erheblichen Steuereinnahmen nach Finanzausgleich verbunden ist.

Die fiskalische Rentabilität eines solchen Projektes hängt jedoch von weiteren Faktoren ab. Auf der Nutzenseite stehen zunächst die Gewinne der Unternehmen sowie die Einkommen ihrer Beschäftigten und die daraus resultierenden Steuereinnahmen. Ferner entstehen wertvolle Ausgabenentlastungen im Bereich der Sozialhilfen.⁴³ Die gemeinsame Gewerbeflächenentwicklung am Bremer Kreuz stellt mit der länderübergreifenden Kooperation eine

⁴²Siehe dazu auch die jüngste Entwicklung (November 2017) im Zusammenhang mit der Zusammenarbeit im Rahmen einer gemeinsamen Gewerbeflächenentwicklung in Wandsbek (Hamburg) und Stapelfeld (Kreis Stormarn, Schleswig-Holstein).

⁴³Diese Effekte werden in diesem Gutachten jedoch nicht näher betrachtet.

besondere Herausforderung dar. Das geplante Gewerbegebiet liegt auf niedersächsischem Grund, womit zumindest die direkten Effekte überwiegend jenseits der Bremer Landesgrenzen entstehen. Neben einem großen Teil der Lohnsteuereinnahmen der dort Beschäftigten sind auch unabhängig von der Organisationsform in länderübergreifend finanzierten Gewerbegebieten die Grund- und Gewerbesteuer von den nach dem Steuerrecht heheberechtigten Gemeinden selbst zu erheben, nicht etwa durch die gemeinsame Institution, die das Gewerbegebiet trägt.

Die Ertragskompetenz der Gewerbesteuer sowie der Grundsteuer liegt in dem hier betrachteten Fall somit bei der Stadt Achim. Des Weiteren liegt die Ertragshoheit der Lohn- bzw. Einkommenssteuer gemäß Wohnsitzprinzip bei der Wohngemeinde des Steuerpflichtigen. Diese erhält einen Anteil von 15 % am Aufkommen an Lohnsteuer und an veranlagter Einkommensteuer (§1 GemFin-RefG). Gemäß Art. 107 GG steht das Aufkommen der Landessteuern und der Länderanteil am Aufkommen der Einkommensteuer sowie der Körperschaftsteuer den einzelnen Ländern insoweit zu, als die Steuern von den Finanzbehörden in ihrem Gebiet vereinnahmt werden. Dies bedeutet, dass neben den Ländersteuern zusätzlich 42,5 % des Aufkommens an Lohnsteuer und veranlagter Einkommensteuer, 44 % der Kapitalertragsteuer sowie jeweils 50 % am Aufkommen nicht veranlagter Steuern vom Ertrag (alle Wohnsitzprinzip) und der Körperschaftsteuer (Betriebsstättenprinzip) der Länderebene zufließen und dabei zwischen den Ländern sowohl nach Wohnsitzprinzip (Lohnsteuer, veranl. ESt, nicht veranl. Steuern vom Ertrag) bzw. nach dem Betriebsstättenprinzip (Körperschaftsteuer) verteilt bzw. zerlegt werden. Das Länderaufkommen an der Umsatzsteuer wird sowohl nach Einwohner als auch nach Steuerkraft (Steuern der Länder nach Aufkommen ohne USt) verteilt. Abbildung 20 veranschaulicht die Zuteilung der Gemeinschaftssteuern, die neben den reinen Länder- und Gemeindesteuern die Grundlage der durchzuführenden Berechnungen bildet. Weiterhin zu erwähnen ist, dass der Wohnsitz der Personen, die die zusätzlichen Arbeitsplätze durch die Gewerbegebietenentwicklung einnehmen, einen wichtigen Faktor bei den Berechnungen dieses Gutachtens darstellt. Die Frage wird also sein, inwieweit Arbeitsplätze in Achim von Personen mit Wohnsitz in Achim bzw. dem Landkreis Verden oder mit Wohnsitz in anderen Landkreisen in Niedersachsen sowie in Bremen oder dem Umland besetzt werden.

Abbildung 20: Anteile der Ebenen an den Gemeinschaftssteuern

	Bund	Länder	Gemeinden
Lohnsteuer, veranl. Einkommensteuer	42,50 %	42,50 %	15,00 %
Kapitalertragsteuer	44,00 %	44,00 %	12,00 %
Nicht veranl. Steuern vom Ertrag	50,00 %	50,00 %	-
Körperschaftsteuer	50,00 %	50,00 %	-
Umsatzsteuer (2016)	49,43 %	48,33 %	2,24 %
Umsatzsteuer (2020) ⁴⁴	52,81 %	45,19 %	2,00 %

Quelle: Art. 106 Absatz 3 GG; Fachserie 14, Reihe 4 des Statistischen Bundesamtes; § 1 FAG 2020; Eigene Darstellung (iaw)

Unabhängig von der Ertragshoheit der beteiligten Akteure ist das Entwickeln von gemeinsamen Gewerbeflächen ein wichtiges Element der regionalen Wirtschafts- und Arbeitsplatzförderung. Die dadurch entstehenden Steuermehreinnahmen dürfen jedoch nicht überschätzt werden, da zusätzliche Einnahmen auf kommunaler Ebene sowohl einen Anstieg der Kreisumlage und der Gewerbesteuerumlage als auch einen Rückgang der Schlüsselzuweisungen bzw. eine Erhöhung der Beiträge im Rahmen des Finanzausgleichs zur Folge haben. Auf Landesebene führen zusätzliche Steuereinnahmen zu verminderten Zuschlägen (höhere Abschläge) bei der Umsatzsteuerverteilung sowie der allgemeinen Bundesergänzungszuweisungen. Eine detaillierte Analyse dieser Effekte wird in Kapitel 5.1.3 (Fiskalische Effekte im bundesstaatlichen Finanzausgleich) vorgenommen.

5.1.1.2 Direkte, indirekte und induzierte Effekte

Die durch das Industrie- und Gewerbegebiet ausgelösten Nachfrageeffekte führen zu zusätzlichem Einkommen, Konsum und Wertschöpfung. Diese Effekte führen wiederum zu zusätzlichen Steuereinnahmen des Staates, welche z.B. zur Durchführung von Investitionen oder der Einstellung neuer Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter verausgabt werden können. Die Berechnung der fiskalischen Effekte einer gemeinsamen Gewerbeflächenentwicklung am Bremer Kreuz erfolgt in mehreren Schritten, die im Folgenden erläutert werden.

⁴⁴ Diese Anteile werden jedoch durch Festbeträge sowie einer Feinabstimmung der dynamischen Komponente verändert. Die effektiven Anteile von Bund (-6,7 Mrd. Euro), Länder (+4,3 Mrd. Euro) und Gemeinden (+2,4 Mrd. Euro) unterscheiden sich daher von den hier genannten Werten.

Zunächst wird das zusätzliche Steueraufkommen vor Länderfinanzausgleich berechnet, welches durch direkte, indirekte und induzierte Nachfrageeffekte von den unterschiedlichen Gebietskörperschaften (Bund, Land und Gemeinden) erhoben wird. Direkte und indirekte Effekte entstehen bei der Produktion von Gütern, induzierte Effekte hingegen durch Veränderungen im Konsum. Die Darstellung der Effekte vor Finanzausgleich veranschaulicht den Nutzen wirtschaftsstrukturpolitischer Investitionen einhergehend mit einer Steigerung des originären Steueraufkommen Bremens. Anschließend werden auf Basis der Neuordnung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen, welche ab 2020 in Kraft treten wird, die Effekte nach bundesstaatlichen Finanzausgleich ermittelt. Des Weiteren wird in den Berechnungen zwischen Bevölkerungsszenarien unterschieden, wobei einerseits von einer Arbeitsplatzsicherung (kein Einwohnereffekt) und andererseits von Arbeitsplatzschaffung (Einwohnereffekt) ausgegangen wird.

Direkte Effekte ergeben sich aus den Erwerbstätigen in Achim-West sowie deren Einkommen und die damit einhergehende Bruttowertschöpfung. Die fiskalischen Einnahmen dieser direkten Arbeitsplatzeffekte werden über das Lohnsteueraufkommen, welches durch Erwerbstätige mit Wohnort in Bremen und Arbeitsort in Achim-West in Bremen letztlich vereinnahmt wird, berechnet.⁴⁵ Die Wahl dieses Indikators ist dadurch begründet, dass sich Wohn- und Arbeitsort unterscheiden und folglich fiskalische Effekte eines gemeinsamen Wirtschaftsraums durch eine Landesgrenze zerschnitten werden. Mithilfe der Pendlerquote lässt sich die Anzahl der in Achim sozialversicherungspflichtig Beschäftigten mit Wohnsitz Bremen beziffern.

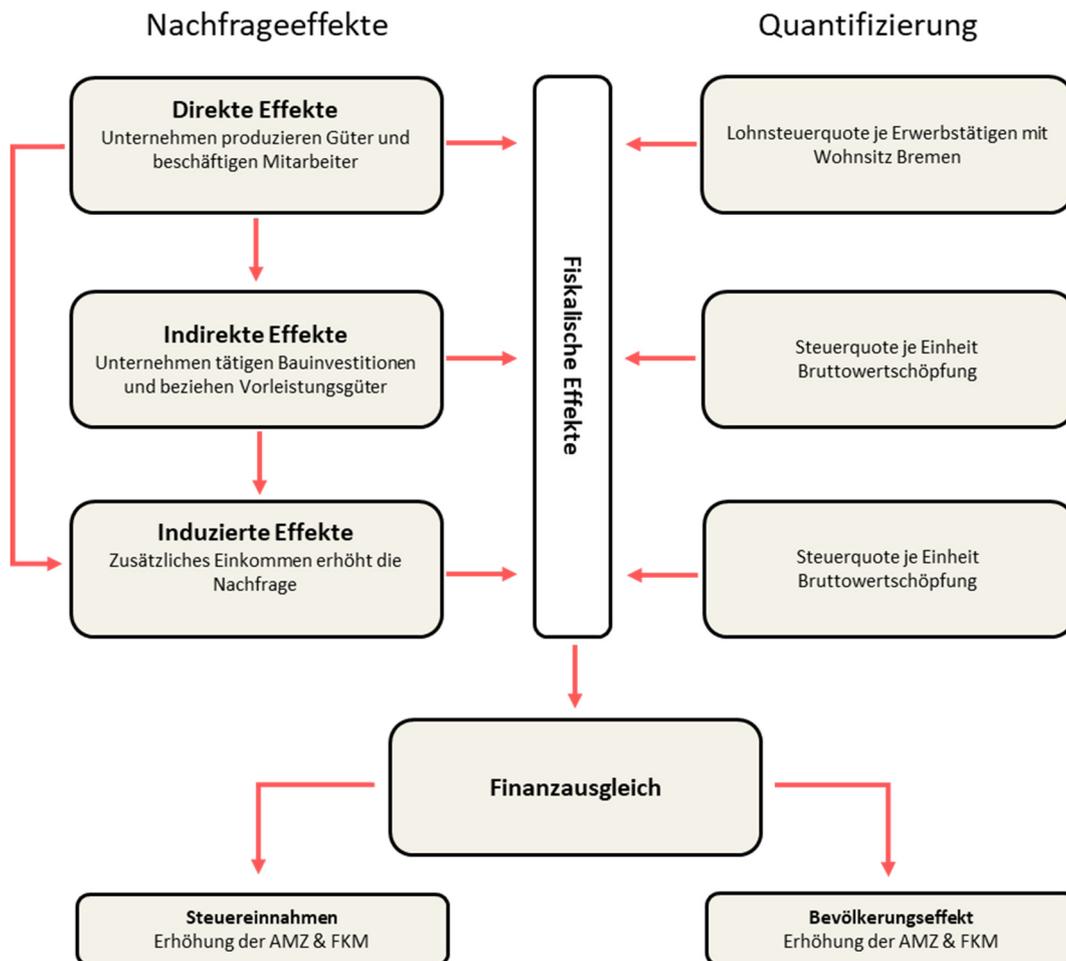
Die indirekten Effekte sind sogenannte vorgelagerte Stufen der Wertschöpfungskette, die durch die von den am Industrie- und Gewerbegebiet Achim-West ansässigen Unternehmen bezogenen Vorleistungs- und Investitionsgüter entstehen. Weiterhin muss beachtet werden, dass die Produzenten von Vorleistungs- und Investitionsgütern ebenfalls Güter auf vorgelagerten Produktionsstufen beziehen. Daher umfassen die indirekten Effekte die gesamte Wertschöpfungskette die hinter den am Industrie- und Gewerbegebiet Achim-West ansässigen Unternehmen liegt. Für die Berechnung dieser Effekte wird die Bruttowertschöpfung anhand der Arbeitsplatzeffekte der Gewerbegebietsentwicklung ermittelt und mit Hilfe einer Importquote der Bremer Anteil daran bestimmt. Im Gegensatz zu den direkten Effekten sind die fiskalischen Einnahmen in diesem Rechenszenario nicht durch Landesgrenzen getrennt. Folglich fällt das über die Importquote ermittelte Steueraufkommen umfänglich in Bremen an. Zur Ermittlung der fiskalischen Zuflüsse der indirekten Effekte wird das auf Basis der Steuerschätzung

⁴⁵ Rechengrundlage ist hierbei das Lohnsteueraufkommen vor Zerlegung.

2020 ermittelte Steueraufkommen je Einheit Bruttowertschöpfung herangezogen.

Abbildung 21: Direkte, indirekte und induzierte Effekte

Direkte, indirekte und induzierte fiskalische Effekte in Bremen



Quelle: Eigene Darstellung.
 FKM: Finanzkraftmesszahl
 AMZ: Ausgleichsmesszahl

© Institut Arbeit und Wirtschaft

Direkte und indirekte Nachfrageeffekte führen zu einem erhöhten Einkommen der direkt und indirekt Beschäftigten mit Wohnsitz Bremen, welches nach Abzug von Steuern und Abgaben sowie der Ersparnisbildung für Konsumzwecke genutzt wird. Die zusätzliche Nachfrage und daraus resultierende Konsumausgaben gehen als induzierte Effekte in die Berechnung ein. Auch hier muss beachtet werden, dass die gestiegene Konsumnachfrage wiederum zu zusätzlicher Nachfrage nach Investitions- und Vorleistungsgütern und folglich zu vorgelagerter Wertschöpfung, Einkommen und Beschäftigung führt. Die fiskalischen Rückflüsse werden analog zu

den indirekten Effekten über das zusätzliche Steueraufkommen je Einheit Bruttowertschöpfung ermittelt.

Die Realisierung des Industrie- und Gewerbegebiets Achim-West durch Investitionen in Entwicklung und Erhaltung führen zu weiteren Nachfrageeffekten mit regionalwirtschaftlicher Bedeutung. Analog zur Berechnung der indirekten und induzierten Effekte dient eine Steuerquote je Einheit Bruttowertschöpfung als Berechnungsgrundlage. Abbildung 21 veranschaulicht die durch das Industrie- und Gewerbegebiet entstehenden Nachfrageeffekte und deren Quantifizierung. Die durch privatwirtschaftliche Investitionen hervorgerufenen Effekte wurden aufgrund des geringen Umfangs nicht grafisch dargestellt.

5.1.1.3 Allgemein zu berücksichtigende Neuregelungen

Die Neuregelung des bundesstaatlichen Finanzausgleichs sieht eine Abschaffung des Umsatzsteuervorwegausgleichs sowie des Länderfinanzausgleichs im engeren Sinne vor. Im Gegenzug erfolgt der Finanzkraftausgleich zukünftig im Rahmen der Umsatzsteuerzuordnung durch Zu- und Abschläge am Länderanteil der Umsatzsteuer. Dieser wird um einen Festbetrag von 2,6 Mrd. Euro sowie einen variablen Betrag von etwa 1,42 Mrd. Euro zulasten des Bundes erhöht. Der Finanzkraftausgleich erfolgt linear, wobei die Unterschiede zu 63 % ausgeglichen werden. Wichtig zu erwähnen ist hierbei, dass die Steuern der Gemeinden nun zu 75 % (bisher 64 %) in die Finanzkraft der Länder einbezogen werden. Verbleibende Finanzkraftlücken der Länder schließt der Bund zusätzlich durch Ergänzungszuweisungen. Diese gleichen Unterschiede bis 99,8 % des Länderdurchschnitts nach dem neu implementierten Umsatzsteuerausgleich zu 80 % aus. Im Rahmen der Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen erhalten finanzschwache Kommunen sogenannte Gemeindefinanzkraftzuweisungen, sollte die Finanzkraft 80 % des Durchschnitts unterschreiten. Der Unterschied bis zu diesem Wert wird zu 53,5 % ausgeglichen.

Insgesamt kann man eine deutlich gestiegene finanzielle Belastung des Bundes konstatieren. Von dieser profitieren alle Länder, jedoch auf unterschiedliche Weise. Die finanzstarken Länder werden horizontal entlastet, wohingegen finanzschwache horizontal gesehen weniger Mittel erhalten. Demgegenüber stehen aber deutlich höhere vertikale Zuflüsse in Form von Bundesergänzungszuweisungen, wovon alle finanzschwächeren, jedoch primär die ostdeutschen Flächenländer, profitieren.

Auch für Bremen und das Saarland ist die Neuregelung eine Chance, so erhalten sie durch die gewährten Sanierungshilfen in Höhe von jeweils 400 Mio. Euro jährlich eine kräftige Finanzspritze. Diese sollte sowohl in die Schuldentilgung fließen, jedoch ebenso in die Funktionsfähigkeit der Stadt und in die Wirtschaft investiert werden. Eine solche Investition könnte der

Gewerbeflächenentwicklung in der Region Bremen/Niedersachsen am Bremer Kreuz zu Gute kommen. Gleichwohl bleibt die Herausforderung, eine Refinanzierung der zu erbringenden Investitionen aus dem bremischen Haushalt zu organisieren, sofern das bundesstaatliche Verteilungssystem dies nicht erbringen kann.

5.1.2 Zusätzliche Steuereinnahmen

5.1.2.1 Fiskalische Effekte **vor** bundesstaatlichen Finanzausgleich

Direkte fiskalische Effekte vor bundesstaatlichen Finanzausgleich

Direkte fiskalische Effekte in Bremen entstehen, wenn durch wirtschaftliche Aktivitäten im Industrie- und Gewerbegebiet Achim-West Arbeitsplätze entstehen, welche durch Erwerbstätige mit Wohnort in Bremen besetzt werden. Durch die gemeinsame Gewerbeflächenentwicklung entstehen zum Stichtag 2040 insgesamt zwischen 2.183 (worst-case) und 3.563 (best-case) direkte Arbeitsplätze.⁴⁶ Unter Annahme einer Pendlerquote von ca. 19 % werden im Jahre 2040 zwischen 415 und 677 Arbeitsplätze von Erwerbstätigen mit Wohnsitz Bremen eingenommen⁴⁷. Kumuliert bis 2040 sind es zwischen 4.252 und 8.942 Jahresarbeitsplätze. Abbildung 22 zeigt die durch direkte Nachfrageeffekte entstehenden Arbeitsplätze in Achim und Bremen.

Abbildung 22: *Direkte Arbeitsplatzeffekte in Achim-West*

Beschäftigungseffekte	worst-case Szenario			best-case Szenario		
	Stichtag 2022	Stichtag 2040	Kum. Bis 2040	Stichtag 2022	Stichtag 2040	Kum. Bis 2040
Region Achim-Bremen	118	2.183	22.361	285	3.563	47.025
Wohnsitz Achim	33	605	6.194	79	987	13.026
Wohnsitz Bremen	22	415	4.252	54	677	8.942
Wohnsitz Verden / restl. Nieders. ⁴⁸	55	1.026	10.509	134	1.674	22.099

Quelle: Prognos (2017); Eigene Darstellung (iaw)

Für die Berechnung der direkten fiskalischen Effekte wird eine Lohnsteuerquote je Erwerbstätigen gebildet, anhand derer das Steueraufkommen vor Finanzausgleich berechnet wird. Mithilfe

⁴⁶Inklusive der Beschäftigten, die sich aus Vorleistungsnachfrage, induziertem Einkommen und privatwirtschaftlichen Investitionen ergeben

⁴⁷ Die Einpendlerquote aus Bremen nach Achim beläuft sich auf 26%. Bezogen auf alle Beschäftigten, inkl. der Beschäftigten die nicht einpendeln, also der Beschäftigten die gleichzeitig in Achim wohnhaft sind, errechnet sich der hier ausgewiesene Anteil von 19%

⁴⁸ Die übrigen direkten Arbeitsplätze werden durch Erwerbstätige mit Wohnsitz außerhalb Bremens bzw. Niedersachsens eingenommen.

dieser Steuerquote (vor Zerlegung und nach Verteilung) lässt sich feststellen, wie viel Steuereinnahmen durch eine zusätzliche Einheit Bruttowertschöpfung generiert werden. Die Erwerbstätigenzahlen in Bremen beliefen sich im Jahre 2016 auf 423.000 (Volkswirtschaftliche Gesamtrechnung der Länder, Reihe 1, Länderergebnisse Band 1, 2016), müssen jedoch noch um die Anzahl der Selbständigen und mithelfenden Familienangehörigen (30.800⁴⁹) bereinigt werden, da diese im Gegensatz zu Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer sowie Pensionistinnen und Pensionisten Einkommensteuer zahlen. Da das Lohnsteueraufkommen der Steuerschätzung 2020 entnommen wird, ist es erforderlich, die Erwerbstätigenzahlen für 2020 über eine Extrapolation zu bestimmen. Während die Erwerbstätigenzahlen in den letzten fünf Jahren durchschnittlich um 0,67 % pro Jahr gestiegen sind, ist die Anzahl der Selbständigen in diesem Zeitraum um jährlich 2,51 % gesunken. Für das Jahr 2020 werden daher 434.451 Erwerbstätige und 27.822 Selbständige prognostiziert. Da eine Extrapolation im Gegensatz zu einer Interpolation, bei der Werte innerhalb eines bekannten Bereichs geschätzt werden, fehleranfälliger ist, werden die fehlenden Werte der Erwerbstätigen,- Selbständigen und Bruttowertschöpfungsdaten⁵⁰ bis 2020, nicht etwa für den gesamten Berechnungszeitraum bis 2040, hochgerechnet. Auf diesem Wege wird das Risiko einer Über- oder Unterschätzung verringert bzw. begrenzt.

Steuerschuldner der Lohnsteuer ist der Arbeitnehmer, die Steuerschuld wird jedoch vom Arbeitgeber einbehalten bzw. an das örtliche Finanzamt abgeführt. Wohnt der Arbeitnehmer nicht am Betriebssitz, so entsteht das Steueraufkommen ausschließlich beim örtlichen Betriebsstättenfinanzamt oder beim Finanzamt der Betriebszentrale, da Großunternehmen zumeist eine zentrale Lohnabrechnung an ihrem Hauptsitz durchführen. Das Zerlegungsgesetz dient dazu, die so entstehenden Ungleichgewichte zu korrigieren. Laut § 7 ZerlG wird die Lohnsteuer nach dem Wohnsitzprinzip zerlegt. Folglich weisen alle Länder mit einem positiven Einpendlersaldo in der Regel einen Steuermittelabfluss auf. Diese entstehen meist in Ballungsräumen und im Besonderen in Stadtstaaten.

⁴⁹Quelle: Reihe 1, Band 1 (Erwerbstätigenrechnung) des statistischen Bundesamts.

⁵⁰ Bruttowertschöpfungsdaten werden für die Berechnung der indirekten und induzierten Effekte benötigt

Abbildung 23: Unterstellte Lohnsteuerquote im Jahr 2020

	Lohnsteueraufkommen, in €	Erwerbstätige (abzühl. SbSt.)	Steueraufkommen je ET, in €
Vor Zerlegung & Verteilung ⁵¹	2.006.408.598 ⁵²	406.629	4.934
Nach Verteilung (57,5 %)	1.153.684.944	406.629	2.837
Nach Verteilung – Land (42,5 %)	852.723.654	406.629	2.097
Nach Verteilung – Gemeinde (15 %)	300.961.290	406.629	740

Quelle: Steuerschätzung für das Jahr 2020, Bundesministerium für Finanzen; Volkswirtschaftliche Gesamtrechnung der Länder, Reihe 1, Länderergebnisse Band 1; Eigene Berechnungen (iaw)

Da der Wohnsitz der hier ermittelten Arbeitenden ausnahmslos in Bremen liegt⁵³, muss das Lohnsteueraufkommen nicht weiter zerlegt werden. Dessen ungeachtet steht die Lohnsteuer als Gemeinschaftsteuer nach Art 106 Absatz 3 GG Bund, Ländern und Gemeinden zu unterschiedlichen Anteilen zu. Bund und Länder erhalten je 42,5 % der Steuereinnahmen, Gemeinden 15 %. Demzufolge verbleiben abzüglich des Bundesanteils noch 57,5 % der Lohnsteuereinnahmen in Bremen.

Abbildung 24: Direkte Effekte durch Arbeitsplätze in Achim mit Wohnsitz Bremen (in €)

	worst-case Szenario			best-case Szenario		
	Stichtag 2022	Stichtag 2040	Kum. Bis 2040	Stichtag 2022	Stichtag 2040	Kum. Bis 2040
Beschäftigungseffekte ⁵⁴	22	415	4.252	54	677	8.942
Fiskalischer Effekt nach Verteilung	63.655	1.177.625	12.062.702	153.744	1.921.800	25.367.764
Fiskalischer Effekt nach Verteilung – Land	47.052	870.455	8.916.280	113.642	1.420.520	18.750.864
Fiskalischer Effekt nach Verteilung – Gemeinde	16.604 ⁵⁵	307.170	3.146.422	40.102	501.280	6.616.900
Ø bis 2040 (Land & Gemeinde)			634.879			1.335.145

Quelle: Prognos (2017); Steuerschätzung für das Jahr 2020, Bundesministerium für Finanzen; Eigene Berechnungen (iaw)

Setzt man nun diese Einnahmen ins Verhältnis zu den Erwerbstätigen (ohne Selbständige und mithelfende Familienangehörige), so erhält man das Lohnsteueraufkommen eines zusätzlichen

⁵¹ Die Steuerschätzung für das Jahr 2020 führt die Lohnsteuer nach Zerlegung (1.477.920.573 Euro) auf. Analog zu den Berechnungen der Erwerbstätigenzahlen wurde der Zerlegungsanteil auf Basis der vergangenen fünf Jahren ermittelt. Dieser liegt bei durchschnittlich 26,34 % des Aufkommens.

⁵² Das Lohnsteueraufkommen vor Zerlegung ergibt sich wie folgt: $2.006.408.598 = 1.477.920.573 / (1 - 0,2634)$

⁵³ Die in Bremen wohnhaften Arbeitenden wurden anhand der Pendlerquote ermittelt.

⁵⁴ Gerundet auf ganze Personenstellen. Die fiskalischen Effekte werden über die exakten Beschäftigungszahlen ermittelt.

⁵⁵ Aufgrund von Rundungen ergeben sich geringfügige Abweichungen bei der Summenbildung. Dies gilt für das gesamte Gutachten.

Arbeitsplatzes in Achim, der von einem Erwerbstätigen mit Wohnsitz Bremen besetzt wird (Lohnsteuerquote). Aus Abbildung 23 ergibt sich ein Steueraufkommen von 2.837 Euro je Erwerbstätigen, Abbildung 23 fasst das zusätzliche Steueraufkommen der direkten Effekte vor Finanzausgleich für die Jahre 2022 und 2040 sowie kumuliert bis 2040 zusammen.

Indirekte fiskalische Effekte vor bundestaatlichen Finanzausgleich

Indirekte fiskalische Effekte vor dem bundesstaatlichen Finanzausgleich in Bremen entstehen, wenn die durch die gemeinsame Gewerbegebietsentwicklung ausgelösten Vorleistungsbezüge weitere Arbeitsplatzwirkungen in Bremen nach sich ziehen. Die Berechnung der indirekten fiskalischen Effekte unterscheidet sich von den direkten Effekten, da ein großer Teil der hier entstehenden Einkommens- und Wertschöpfungseffekte annahmegemäß vollumfänglich in Bremen entsteht (Abbildung 25). Folglich muss ein neuer Berechnungsansatz gewählt werden. In Anlehnung an Heinemann (2011) wird hierzu eine umfassendere länderbezogene Steuerquote nach Zerlegung und Verteilung ermittelt, welche das Verhältnis von Steueraufkommen zur regionalen Bruttowertschöpfung in jeweiligen Preisen wiedergibt.⁵⁶ Mithilfe dieser Steuerquote kann der Zusammenhang zwischen wirtschaftlichen Aktivitäten und Steuereinnahmen hergestellt werden.

Abbildung 25: Indirekte Bruttowertschöpfungseffekte

	worst-case Szenario			best-case Szenario		
	Stichtag 2022	Stichtag 2040	Kum. Bis 2040	Stichtag 2022	Stichtag 2040	Kum. Bis 2040
BWS Region						
Achim- Bremen	2.117.892	51.956.138	481.505.142	5.096.306	84.964.699	1.001.775.185
Achim	498.649	11.848.019	113.158.363	1.206.246	19.355.589	236.407687
Bremen	1.619.244	40.108.119	368.346.779	3.890.060	65.609.110	765.367.498

Quelle: Prognos (2017)

⁵⁶Vgl. Heinemann (2011): Regionale Disparität beim Steueraufkommen in den Ländern – Herausforderungen für Bremen, Finanzpolitik Aktuell, Heft 31, 2011. Hierbei bildet Heinemann die Steuerquote über das Verhältnis von Steueraufkommen zum regionalen Bruttoinlandsprodukt in jeweiligen Preisen, nicht zur regionalen Bruttowertschöpfung.

Abbildung 26: Steuereinnahmen des Landes Bremen nach Zerlegung und Verteilung (in 1.000 €)

	LSt & veranl. ESt.	Nicht veranl. Steuern vom Ertrag	Abgeltungssteuer	Körperschaftsteuer	Gewerbesteuer (Umlage)	Ländersteuern	USt (Anteil)	Summe
I	1.941.899	112.777	73.303	328.170	35.479	223.655	1.735.773	4.451.056
II	42,5 %	50 %	44 %	50 %	100 %	100 %	100 %	
III	825.306	56.389	32.253	164.085	35.479	223.655	1.735.773	3.072.939

Quelle: Steuerschätzung für das Jahr 2020, Bundesministerium für Finanzen; Eigene Berechnungen (iaw);
 I: Aufkommen nach Zerlegung, II: Prozentualer Anteil des Landes (Siehe Abbildung 19), III: Landesanteil.

Im Hinblick auf die noch zu erfolgenden Berechnungen der fiskalischen Effekte nach Finanzausgleich wird bei dem Steueraufkommen nach Zerlegung und Verteilung zwischen Landes- und Gemeindeeinnahmen unterschieden. Abbildung 26 und Abbildung 27 veranschaulichen die kassenmäßigen Einnahmen des Landes bzw. der Gemeinde.

Die ermittelten Steuerquoten je Einheit Bruttowertschöpfung sind in Abbildung 28 zusammengefasst. Abbildung 29 zeigt die Ergebnisse der indirekten fiskalischen Effekte vor bundesstaatlichen Finanzausgleich, gefolgt von den einzelnen Steuerquoten (Abbildung 30).

Würde man die Gemeindesteuerquote nach den ertragreichsten Steuerarten aufschlüsseln, so erhielte man eine Gewerbesteuerquote von 1,7 %, eine Einkommen- und Lohnsteuerquote von 0,88 % und eine Grundsteuer B-Quote von 0,65 %. Zusammen sind das rund 92 % der gesamten kommunalen Steuereinnahmen.⁵⁷

Abbildung 27: Steuereinnahmen der Gemeinden in Bremen nach Zerlegung und Verteilung (in 1000 €)

Anteil an Lohn-, veranl. Einkommen- und Abgeltungssteuer (15 %, 15 %, 12 %)	USt (Anteil)	Grundsteuer A	Grundsteuer B	Gewerbesteuer (abzögl. Umlage)	Summe
300.081	81.445	200	213.134	558.539	1.153.399

Quelle: Steuerschätzung für das Jahr 2020, Bundesministerium für Finanzen; Eigene Berechnungen (iaw)

⁵⁷=(1,7+0,88+0,65) / 3,5

Abbildung 28 Bruttowertschöpfungsquoten

	Steueraufkommen, in €	Bruttowertschöpf- fung, in € ⁵⁸	Steuerquote je Ein- heit BWS
Nach Zerlegung & Verteilung	4.226.338.577	32.925.055.192	12,84 %
Nach Verteilung – Land	3.072.939.426	32.925.055.192	9,33 %
Nach Verteilung – Gemeinde	1.153.399.151	32.925.055.192	3,50 %

Quelle: Steuerschätzung für das Jahr 2020, Bundesministerium für Finanzen; Eigene Berechnungen (iaw)

Abbildung 29: Indirekte Effekte in Bremen (in €)

	worst-case Szenario			best-case Szenario		
	Stichtag 2022	Stichtag 2040	Kum. Bis 2040	Stichtag 2022	Stichtag 2040	Kum. Bis 2040
Bruttowertschöpfung	1.619.244	40.108.119	368.346.779	3.890.060	65.609.110	765.367.498
Fiskalischer Effekt nach Zerlegung & Ver- teilung	207.850	5.148.374	47.281.871	499.337	8.421.742	98.244.397
Fiskalischer Effekt nach Zerlegung & Ver- teilung – Land	151.126	3.743.344	34.378.297	363.065	6.123.386	71.432.772
Fiskalischer Effekt nach Zerlegung & Ver- teilung – Gemeinde	56.724	1.405.029	12.903.573	136.273	2.298.356	26.811.625
Ø bis 2040 (Land & Gemeinde)			2.488.520			5.170.758

Quelle: Prognos (2017); Steuerschätzung für das Jahr 2020, Bundesministerium für Finanzen; Eigene Berechnungen (iaw)

⁵⁸Analog zur Berechnung der Erwerbstätigenzahlen wurde die Bruttowertschöpfung für das Jahr 2020 über eine Extrapolation auf Basis des Durchschnitts der vergangenen fünf Jahre (+ 3,18 %) berechnet.

Abbildung 30: Steuerquoten

	Steueraufkommen, in €	Steuerquote je Ein- heit BWS	Steuereinnahmen je 1.000€ BWS, in €
Land			
Lohn- und veranl. ESt.	825.306.898	2,51 %	25,10
Körperschaftsteuer	164.084.979	0,50 %	5
Umsatzsteuer	1.735.772.501	5,27 %	52,70
Ländersteuern	223.654.670	0,68 %	6,80
Sonstige (nicht veranl. Steuern vom Ertrag, ASt, GewSt-Umlage ⁵⁹)	124.120.379	0,38 %	3,80
Summe	3.072.939.426	9,33 %	93,30
Gemeinde			
Lohn- und veranl. ESt.	291.284.788	0,88 %	8,80
Grundsteuer B	213.134.223	0,65 %	6,50
Gewerbsteuer	558.538.127	1,70 %	17
Umsatzsteuer	81.445.410	0,25 %	2,50
Sonstige (ASt, GrSt A ⁶⁰)	8.996.602	0,03 %	0,20
Summe	1.153.399.151	3,50 %	35

Quelle: Steuerschätzung für das Jahr 2020, Bundesministerium für Finanzen; Eigene Berechnungen (iaw)

Induzierte fiskalische Effekte vor bundestaatlichen Finanzausgleich

Die durch die direkten und indirekten Effekte ausgelösten induzierten Effekte werden über die Steuerquote je Einheit Bruttowertschöpfung berechnet. Die Einkommens- und Beschäftigungseffekte führen nach Abzug von Steuern und Abgaben sowie der Ersparnisbildung zu erhöhten Konsumausgaben in der Region, welche wiederum einen Wertschöpfungseffekt darstellen (Abbildung 31). Jedoch werden nicht alle Konsumausgaben in der Region getätigt. Wie hoch der Konsumanteil in Bremen ist, hängt von der Wirtschaftsstruktur ab. Abbildung 32 fasst die induzierten fiskalischen Effekte vor bundesstaatlichen Finanzausgleich zusammen.

⁵⁹ Auch im weiteren Verlauf des Gutachtens sind nicht veranlagte Steuern vom Ertrag, Abgeltungsteuer und Gewerbesteuerumlage unter Sonstige (Land) zusammengefasst.

⁶⁰ Das Gleiche gilt für Abgeltungsteuer und Grundsteuer A bei den Gemeindesteuern.

Abbildung 31: Induzierte Bruttowertschöpfungseffekte (in €)

	worst-case Szenario			best-case Szenario		
	Stichtag 2022	Stichtag 2040	Kum. Bis 2040	Stichtag 2022	Stichtag 2040	Kum. Bis 2040
BWS Region						
Achim-Bremen	739.361	25.234.075	212.270.344	1.721.759	40.581.477	428.043.300
Achim	314.781	10.436.812	88.839.201	791.064	17.687.764	189.624.520
Bremen	424.580	14.797.263	123.431.143	930.695	22.893.713	238.418.780

Quelle: Prognos (2017)

Abbildung 32: Induzierte Effekte in Bremen (in €)

	worst-case Szenario			best-case Szenario		
	Stichtag 2022	Stichtag 2040	Kum. Bis 2040	Stichtag 2022	Stichtag 2040	Kum. Bis 2040
Bruttowertschöpfung	424.580	14.797.263	123.431.143	930.695	22.893.713	238.418.780
Fiskalischer Effekt nach Zerlegung & Verteilung	54.500	1.899.412	15.843.916	119.466	2.938.692	30.604.003
Fiskalischer Effekt nach Zerlegung & Verteilung – Land	39.627	1.381.048	11.519.994	86.863	2.136.701	22.251.944
Fiskalischer Effekt nach Zerlegung & Verteilung – Gemeinde	14.873	518.364	4.323.922	32.603	801.991	8:352.059
Ø bis 2040 (Land & Gemeinde)			833.890			1.610.737

Quelle: Prognos (2017); Steuerschätzung für das Jahr 2020, Bundesministerium für Finanzen; Eigene Berechnungen (iaw)

Effekte aus privatwirtschaftlichen Investitionen vor bundesstaatlichen Finanzausgleich

Die Entwicklung und Erhaltungsinvestitionen im Rahmen der Realisierung Achim-West durch Planung, Bau und Betrieb führen zu weiteren Nachfrageeffekten und folglich Bruttowertschöpfungseffekten mit regionalwirtschaftlicher Bedeutung. Analog zur Berechnung der indirekten und induzierten Effekte dient eine Steuerquote je Einheit Bruttowertschöpfung als Berechnungsgrundlage. Die Ergebnisse sind in Abbildung 32 zusammengefasst.

Abbildung 33: Fiskalische Effekte durch privatwirtschaftliche Investitionen in Bremen (in €)

	worst-case Szenario			best-case Szenario		
	Stichtag 2022	Stichtag 2040	Kum. Bis 2040	Stichtag 2022	Stichtag 2040	Kum. Bis 2040
Bruttowertschöpfung	0	1.503.502	14.795.073	0	4.163.842	52.777.385
Fiskalischer Effekt nach Zerlegung & Verteilung	0	192.993	1.899.131	0	534.481	6.774.631
Fiskalischer Effekt nach Zerlegung & Verteilung – Land	0	140.324	1.380.844	0	388.617	4.925.784
Fiskalischer Effekt nach Zerlegung & Verteilung – Gemeinde	0	52.669	518.287	0	145.864	1.848.847
Ø bis 2040 (Land & Gemeinde)			99.954			356.560

Quelle: Prognos (2017); Steuerschätzung für das Jahr 2020, Bundesministerium für Finanzen; Eigene Berechnungen (iaw)

Zusammenfassung fiskalischer Effekte vor bundesstaatlichem Finanzausgleich

Abbildung 34 fasst die fiskalischen Effekte vor Finanzausgleich zusammen. Vor allem die indirekten Effekte, ausgelöst durch Vorleistungsgüter, schlagen positiv zu buche. Die fiskalischen Zuflüsse nehmen mit fortwährender Vermarktung des Industrie- und Gewerbegebiets zu und belaufen sich vor dem bundesstaatlichen Finanzausgleich bis 2040 durchschnittlich auf 4.057 Tsd. bis 8.473 Tsd. Euro p.a. in Bremen. Abbildung 34 Abbildung 35 schlüsselt diese Zuflüsse nach Landes- und Gemeindeeinnahmen sowie den ertragreichsten Steuerarten auf.

Abbildung 34: Fiskalische Effekte vor bundesstaatlichen Finanzausgleich (in €)

	worst-case Szenario			best-case Szenario		
	Stichtag 2022	Stichtag 2040	Kum. Bis 2040	Stichtag 2022	Stichtag 2040	Kum. Bis 2040
Direkt	63.655	1.177.625	12.062.702	153.744	1.921.800	25.367.764
Indirekt	207.850	5.148.374	47.281.871	499.337	8.421.742	98.244.397
Induziert	54.500	1.899.412	15.843.916	119.466	2.938.692	30.604.003
Privatwirtschaftlich	0	192.993	1.899.131	0	534.481	6.774.631
Gesamt	326.006	8.418.404	77.087.620	772.548	13.816.714	160.990.795
Ø bis 2040			4.057.243			8.473.200

Quelle: Prognos (2017); Steuerschätzung für das Jahr 2020, Bundesministerium für Finanzen; Eigene Berechnungen (iaw)

Abbildung 35: Fiskalische Effekte vor bundesstaatlichen Finanzausgleich, Einzelbetrachtung (in €)

	worst-case Szenario			best-case Szenario		
	Stichtag 2022	Stichtag 2040	Kum. Bis 2040	Stichtag 2022	Stichtag 2040	Kum. Bis 2040
Land						
Lohn & veranl. ESt	98.284	2.284.436	21.614.154	234.483	3.743.324	45.324.928
Körperschaftsteuer	10.186	281.119	2.524.552	24.025	461.813	5.265.480
Umsatzsteuer	107.748	2.973.814	26.705.968	254.145	4.885.284	55.700.868
Ländersteuern	13.883	383.177	3.441.070	32.747	629.470	7.177.069
Sonstige	7.705	212.649	1.909.671	18.172	349.333	3.983.018
Summe	237.806	6.135.171	56.195.415	563.572	10.069.224	117.361.363
Ø bis 2040			2.957.653			6.176.914
Gemeinde						
Lohn- & veranl. ESt	34.685	806.214	7.628.025	82.751	1.321.093	15.964.217
Grundsteuer B	13.230	365.152	3.279.206	31.206	599.860	6.839.468
Gewerbsteuer	34.671	956.916	8.593.466	81.779	1.571.990	17.923.465
Umsatzsteuer	5.056	139.536	1.253.090	11.925	229.226	2.613.580
Sonstige	558	15.413	138.418	1.317	25.321	288.701
Summe	88.201	2.283.233	20.892.204	208.979	3.747.491	43.629.431
Ø bis 2040			1.099.590			2.296.286
Ø bis 2040			4.057.243			8.473.200

Quelle: Prognos (2017); Steuerschätzung für das Jahr 2020, Bundesministerium für Finanzen; Eigene Berechnungen (iaw)

Abbildung 36 veranschaulicht die durchschnittlichen Steuerzuflüsse der ertragreichsten Steuerarten vor bundesstaatlichen Finanzausgleich.

Abbildung 36: Durchschnittliche fiskalische Effekte vor bundesstaatlichen Finanzausgleich, Einzelbetrachtung (in €)

	worst-case Szenario	best-case Szenario
	Ø bis 2040	Ø bis 2040
Land		
Lohn & veranl. ESt	1.137.587	2.380.786
Körperschaftsteuer	132.871	277.131
Umsatzsteuer	1.405.577	2.931.625
Ländersteuern	181.109	377.740
Sonstige	100.509	209.633
Summe	2.957.653	6.176.914
Gemeinde		
Lohn- & veranl. ESt	401.475	840.222
Grundsteuer B	172.590	359.972
Gewerbsteuer	452.288	943.340
Umsatzsteuer	65.952	137.557
Sonstige	7.285	15.195
Summe	1.099.590	2.296.286
Ø bis 2040	4.057.243	8.473.200

Quelle: Prognos (2017); Steuerschätzung für das Jahr 2020, Bundesministerium für Finanzen; Eigene Berechnungen (iaw)

5.1.3 Bundesstaatlicher Finanzausgleich

5.1.3.1 Zu berücksichtigende fiskalische Effekte im bundesstaatlichen Finanzausgleich

Die Betrachtung vor bundestaatlichen Finanzausgleich ist für die Bewertung deshalb sinnvoll, weil die durch die wirtschaftsstrukturpolitischen Investitionen ausgelösten Steigerungen der Steuereinnahmen durch den Finanzausgleich zunächst abgeschwächt bzw. reduziert werden. Es sei darauf hingewiesen, dass ceteris paribus die Zunahme der Steuereinnahmen in Bremen gewissermaßen Bund und die anderen Bundesländer entlastet, Bremen als „Nehmerland“ jedoch nur in einem begrenzten Maße durch die kompensierende Wirkung des Länderfinanzausgleichs. Für die Ergebnisse nach Finanzausgleich ist eine Unterscheidung zwischen den Szenarien „Einwohnereffekt“ (Szenario 1) und „kein Einwohnereffekt“ (Szenario 2; konstante Einwohnerzahl) entscheidend, denn das ganze System beruht neben der Finanzkraft insbesondere auf der Einwohnerzahl der Länder. Unterstellt man also eine konstante Einwohnerzahl, bedeutet dies, dass die neuen Arbeitsplätze von bereits in Bremen wohnenden Erwerbstätigen eingenommen

würden. Zusätzliche Einnahmen würden durch die verminderten Finanzausgleichszuweisungen⁶¹ zu einem gewissen Teil verpuffen.

Wenn man jedoch davon ausgeht, dass sich Erwerbsmöglichkeiten langfristig auf das Wanderungsverhalten auswirken, so kann man **annehmen**, dass durch die gemeinsame Gewerbegebietsentwicklung hinzugewonnene Arbeitsplätze von Menschen außerhalb der Untersuchungsregion eingenommen werden. Jeder dieser Arbeitsplätze wäre aufgrund des Mantelbevölkerungsfaktors mit 1,6⁶² zusätzlichen Einwohnern in Bremen gleichzusetzen. Des Weiteren muss eine Modifizierung der in Kapitel 6 berechneten Steuerquoten vorgenommen werden, denn bei einigen Steuerarten ist nicht das Aufkommen ausgleichsrelevant, sondern die Realsteuerkraft. Weiterhin muss zwischen Steuereinnahmen des Landes und der Gemeinden unterschieden werden, da die Gemeindesteuereinnahmen nur zu 75 % ausgleichsrelevant sind.

Als Steuereinnahmen eines Landes gelten die im Ausgleichsjahr zugeflossenen Einnahmen aus dem Anteil an der Einkommen- und Körperschaftsteuer sowie der Gewerbesteuerumlage nach § 6 des Gemeindefinanzreformgesetzes. Des Weiteren stehen den Ländern die Einnahmen der Vermögensteuer, der Erbschaftsteuer, Kraftfahrzeugsteuer, der Biersteuer, der Rennwett- und Lotteriesteuer sowie der Steuer für Sportwetten mit Ausnahme der Totalisatorsteuer, der Feuerschutzsteuer und der Spielbankabgabe mit Ausnahme der Sonderabgabe und der Troncabgabe zu. Ebenfalls als ausgleichsrelevante Landessteuer gelten die Steuerkraftzahl der Grunderwerbsteuer sowie die nach § 2 FAG für das Ausgleichsjahr festgestellten Anteile an der Umsatzsteuer (Abbildung 37). Als Steuereinnahmen der Gemeinden eines Landes hingegen gelten die Gemeindeanteile an der Umsatzsteuer und an der Einkommensteuer, die Steuerkraftzahlen der Grundsteuer A und B sowie der Gewerbesteuer vermindert um die geleistete Gewerbesteuerumlage (Abbildung 38).

Direkte fiskalische Effekte im bundesstaatlichen Finanzausgleich

Die Lohnsteuermehreinnahmen werden nun in den Finanzausgleich eingespeist. Wie in Kapitel 5.1.1 beschrieben, beträgt der Bremer Anteil an den Mehreinnahmen 57,5 %. 42,5 % gehen an den Bund, die restlichen 57,5 % (42,5 % an das Land und 15 % an die Gemeinde) verbleiben in Bremen. Da der Finanzausgleich zwischen einer Finanzkraftmesszahl auf Länderebene (FKML) und einer Finanzkraftmesszahl auf Gemeindeebene (FKMG)

⁶¹ Sowohl bei den Zu- bzw. Abschlägen der Umsatzsteuer als auch bei den Bundesergänzungszuweisungen.

⁶² Zur Herleitung siehe Kap. 4.1.2.3.

unterscheidet, gehen die Mehreinnahmen zu 74 % in die FKML und zu 26 % in die FKMG des Länderfinanzausgleichs.⁶³

Die FKML erhöht sich somit im ersten Jahr um 47 Tsd. Euro im worst-case sowie 117 Tsd. Euro im best-case Szenario, während die FKMG sich um 17 Tsd. bzw. 40 Tsd. Euro erhöht. Demnach fließen die in Kapitel 5.1.1.2 berechneten fiskalischen Zuflüsse unverändert in den Finanzausgleich ein. Da die kommunale Finanzkraft nur zu 75 % einbezogen wird, reduziert sich die FKMG auf 12 Tsd. bzw. 30 Tsd. Euro.

Indirekte fiskalische Effekte im bundesstaatlichen Finanzausgleich

Abbildung 37: Ausgleichsrelevante Steuereinnahmen des Landes Bremen (in 1000 €)

LSt & veranl. ESt.	Nicht veranl. Steuern vom Ertrag	Abgeltungsteuer	Körperschaftsteuer	Gewerbesteuer (Umlage)	Ländersteuern ⁶⁴	USt (Anteil)	Summe
825.306	56.389	32.253	164.085	35.479	227.158	1.735.773	3.076.442

Quelle: Steuerschätzung für das Jahr 2020, Bundesministerium für Finanzen; Eigene Berechnungen (iaw)

Abbildung 38: Ausgleichsrelevante Steuereinnahmen der Gemeinden in Bremen (in 1000 €)

Anteil an Lohn-, veranl. Einkommen- und Abgeltungsteuer (15 %, 15 %, 12 %)	USt (Anteil)	Grundsteuer A	Grundsteuer B	Gewerbesteuer (abzögl. Umlage)	Summe
300.081	81.445	272	143.342	423.656	948.796

Quelle: Steuerschätzung für das Jahr 2020, Bundesministerium für Finanzen; Eigene Berechnungen (iaw)

Die Steuereinnahmen durch die indirekten Effekte, welche über die Steuerquote je Einheit Bruttowertschöpfung ermittelt wurden, gehen ebenfalls nach Landes- und Gemeindeanteil getrennt in den Finanzausgleich und lösen damit eine Veränderung der Finanzkraftmesszahl aus.

Abweichend von den Quoten nach Zerlegung und Verteilung entstehen neue, für den Finanzausgleich relevante Steuerquoten je Einheit Bruttowertschöpfung (Abbildung 39).

⁶³ 42,5 % / 57,5 % = 74 %; 15 % / 57,5 % = 26 %

⁶⁴ Für den Finanzausgleich ist die Realsteuerkraft der Grunderwerbsteuer relevant. Die ist laut Steuerschätzung mit 119.885.048 Euro um 3.502.668 Euro höher als das Aufkommen. Folglich wird die Differenz hinzuaddiert.

Abbildung 39: Ausgleichsrelevante Bruttowertschöpfungsquoten

	Ausgleichsrelevantes Steueraufkommen, in €	Bruttowertschöpfung, in €	Steuerquote je Einheit BWS
Nach Zerlegung & Verteilung	4.025.239.015	32.925.055.192	12,23 %
Nach Verteilung – Land	3.076.442.094	32.925.055.192	9,34 %
Nach Verteilung – Gemeinde	948.796.921	32.925.055.192	2,88 %

Quelle: Steuerschätzung für das Jahr 2020, Bundesministerium für Finanzen; Eigene Berechnungen (iaw)

Abbildung 40: Indirekte Effekte im bundesstaatlichen Finanzausgleich (in €)

	worst-case Szenario			best-case Szenario		
	Stichtag 2022	Stichtag 2040	Kum. Bis 2040	Stichtag 2022	Stichtag 2040	Kum. Bis 2040
Bruttowertschöpfung	1.619.244	40.108.119	368.346.779	3.890.060	65.609.110	765.367.498
Fiskalischer Effekt nach Zerlegung & Verteilung – Land	151.298	3.747.611	34.416.483	363.478	6.130.366	71.514.194
Fiskalischer Effekt nach Zerlegung & Verteilung – Gemeinde	46.662	1.155.790	10.614.600	112.099	1.890.649	22.055.493
Ø bis 2040 (Land)			1.811.467			3.763.905
Ø bis 2040 (Gemeinde)			558.663			1.160.815

Quelle: Prognos (2017); Steuerschätzung für das Jahr 2020, Bundesministerium für Finanzen; Eigene Berechnungen (iaw)

Durch die indirekten Effekte erhöht sich die FKML im ersten Jahr um 151 Tsd. Euro im worst-case sowie 363 Tsd. Euro im best-case Szenario, während die FKMG sich um 47 Tsd. bzw. 112 Tsd. Euro erhöht (Abbildung 40). Abzüglich der 25 % ergeben 35 Tsd. bzw. 84 Tsd. Euro.

Induzierte fiskalische Effekte im bundesstaatlichen Finanzausgleich

Abbildung 41: Induzierte Effekte **im** bundesstaatlichen Finanzausgleich (in €)

	worst-case Szenario			best-case Szenario		
	Stichtag 2022	Stichtag 2040	Kum. Bis 2040	Stichtag 2022	Stichtag 2040	Kum. Bis 2040
Bruttowertschöpfung	424.580	14.797.263	123.431.143	930.695	22.893.713	238.418.780
Fiskalischer Effekt nach Zerlegung & Verteilung – Land	39.672	1.382.623	11.533.125	86.962	2.139.136	22.277.307
Fiskalischer Effekt nach Zerlegung & Verteilung – Gemeinde	12.235	426.411	3.556.899	26.820	659.725	6.870.482
Ø bis 2040 (Land)			607.007			1.172.490
Ø bis 2040 (Gemeinde)			187.205			361.604

Quelle: Prognos (2017); Steuerschätzung für das Jahr 2020, Bundesministerium für Finanzen; Eigene Berechnungen (iaw)

Analog zu Kapitel 5.1.1.2 gehen auch die induzierten fiskalischen Mehreinnahmen getrennt in die Finanzkraftmesszahlen des Finanzausgleichs. Die FKML erhöht sich durch induzierte Effekte im ersten Jahr zwischen 40 Tsd. Euro im worst-case sowie 87 Tsd. Euro im best-case Szenario. Die ausgleichsrelevante FKMG verändert sich hingegen um 9 Tsd. bzw. 20 Tsd. Euro (Abbildung 41).

Effekte aus privatwirtschaftlichen Investitionen **im** bundesstaatlichen Finanzausgleich

Abbildung 42: Privatwirtschaftliche Effekte **im** bundesstaatlichen Finanzausgleich (in €)

	worst-case Szenario			best-case Szenario		
	Stichtag 2022	Stichtag 2040	Kum. Bis 2040	Stichtag 2022	Stichtag 2040	Kum. Bis 2040
Bruttowertschöpfung	0	1.503.502	14.795.073	0	4.163.842	52.777.385
Fiskalischer Effekt nach Zerlegung & Verteilung – Land	0	140.484	1.382.418	0	389.060	4.931.399
Fiskalischer Effekt nach Zerlegung & Verteilung – Gemeinde	0	43.326	426.348	0	119.989	1.520.879
Ø bis 2040 (Land)			72.759			259.547
Ø bis 2040 (Gemeinde)			22.439			80.046

Quelle: Prognos (2017); Steuerschätzung für das Jahr 2020, Bundesministerium für Finanzen; Eigene Berechnungen (iaw)

5.1.3.2 Bevölkerungseffekt

Im Jahr 2016 betrug in Deutschland die Zahl der Erwerbstätigen 43,404 Mio. (Jahresdurchschnitt; Statistisches Bundesamt). Diese Personen hatten einen Wohnsitz in Deutschland. Mit Arbeitsort in Deutschland waren im Jahresdurchschnitt 43,486 Mio. Personen erwerbstätig. Bei einer Bevölkerung von 82,8 Mio. Personen ergibt sich somit eine Mantelbevölkerung von 1,9. In Bremen hingegen sind bei einer Bevölkerung von 671.489 etwa 423.000 erwerbstätig, folglich liegt die Mantelbevölkerung bei 1,6. Auf einen Erwerbstätigen fallen somit „0,6“ weitere Personen, die als Einwohner in den Finanzausgleich eingehen.

Die Einwohnerzahl spielt auch nach der Neuregelung des Finanzausgleichs insofern eine bedeutende Rolle, als die Verteilung der Länderanteile der Umsatzsteuer zunächst vollständig auf Basis der Einwohnerverteilung (§ 2 FAG 2020) erfolgt. Die unterschiedliche Finanzkraft der Länder soll anschließend durch Zu- und Abschläge ausgeglichen werden (§ 4 FAG 2020), wobei die Finanzkraftmesszahl (Steuereinnahmen des Landes und der Gemeinden) der einzelnen Länder ermittelt und in das Verhältnis zur Ausgleichsmesszahl gesetzt wird. Die Ausgleichsmesszahl drückt den relativen Finanzbedarf im Verhältnis zum Bundesschnitt aus und dient der Berechnung der Zuweisungen. Da der Finanzbedarf der Länder sich nach einer bundesdurchschnittlichen Pro-Kopf-Steuerkraft bemisst, verbessert jeder zusätzliche Einwohner das Ergebnis nach Finanzausgleich.

Die **Unterscheidung zwischen Arbeitsplätzen und Einwohner** ist für die Betrachtung nach Finanzausgleich von **entscheidender Bedeutung**. Bei der Ermittlung der fiskalischen Effekte wird daher zwischen zwei Szenarien unterschieden. In Szenario 1 wird angenommen, dass die neuen Arbeitsplätze durch bereits in Bremen wohnhaften Personen eingenommen werden, wohingegen in Szenario 2 die Arbeitsplätze von zugezogenen Erwerbstätigen eingenommen werden. Die von Prognos für Bremen ermittelten Arbeitsplatzeffekte beinhalten bereits die Einpendlerquote, weshalb diese nicht in die Berechnungen miteingeht. 2040 werden zwischen 807 und 1.248 Arbeitsplätze für Arbeitnehmer mit Wohnsitz in Bremen erwartet. Werden diese nun von bereits in Bremen wohnhaften Personen eingenommen, so entsteht ein Bevölkerungseffekt von 0. Nimmt man jedoch an, dass die Arbeitsplätze durch nach Bremen zugezogene Personen eingenommen werden, so entsteht inklusive der Mantelbevölkerung ein Bevölkerungseffekt von 1.290 bis 1.997.

Abbildung 43: Bevölkerungseffekt gesamt

Beschäftigungseffekte	worst-case Szenario			best-case Szenario		
	Stichtag 2022	Stichtag 2040	Kum. Bis 2040	Stichtag 2022	Stichtag 2040	Kum. Bis 2040
Region Achim-Bremen	156	3.028	30.421	375	4.953	63.963
Wohnsitz Achim	36	677	6.894	87	1.109	14.535
Inkl. Mantelbevölkerung (1,8)	65	1.219	12.409	157	1.996	26.163
Wohnsitz Niedersachsen	107	2.038	20.599	263	3.396	44.191
Inkl. Mantelbevölkerung (1,8)	192	3.669	37.078	473	6.113	79.543
Wohnsitz Bremen	40	807	7.975	89	1.248	15.771
Inkl. Mantelbevölkerung (1,6)	64	1.290	12.760	143	1.997	25.234

Quelle: Prognos (2017); Eigene Darstellung (iaw)

5.1.3.3 Zur Bedeutung von Finanzkraftmesszahl und Ausgleichsmesszahl

Wie bereits Abbildung 21 (Kapitel 5.1.1.2) verdeutlicht hat, werden die durch die Gewerbegebietsentwicklung ausgelösten fiskalischen Effekte eine Anpassung der Finanzkraftmesszahl (FKM) sowie der Ausgleichsmesszahl (AMZ) zur Folge haben. Durch den Vergleich ebendieser Messzahlen ergeben sich im Rahmen des bundesstaatlichen Finanzausgleichs die von einem Land zu leistenden bzw. zu empfangenden Ausgleichszuweisungen. Die FKM enthält neben den Landessteuereinnahmen und Teile der Gemeindesteuereinnahmen auch den jeweiligen Länderanteil an den Gemeinschaftsteuern. Die AMZ hingegen ist eine Summe zweier Messzahlen, die zum Ausgleich der Einnahmen der Länder und der Gemeinden getrennt festgestellt werden. Diese Messzahlen ergeben sich aus den auszugleichenden Einnahmen je Einwohner der Ländergesamtheit, vervielfacht mit der gewerteten Einwohnerzahl des Landes (§ 6 Finanzausgleichsgesetz). Die AMZ ist demnach eine „Finanzkraft-Sollzahl“ bzw. eine Pro-Kopf Steuerkraft, deren Mindestniveau von jedem Land erreicht werden soll. Ist die Summe der ermittelten AMZ größer (kleiner) als die jeweilige FKM, so ist das Land ausgleichsberechtigt (ausgleichspflichtig). Auf diese Weise werden die Pro-Kopf-Steuereinnahmen der Länder angeglichen.

Steigen nun durch das Industrie- und Gewerbegebiet die Steuereinnahmen auf Bremer Seite, so führt dies sowohl zu einer Erhöhung der FKM als auch zu einer Erhöhung der AMZ. Die Ausgleichsmesszahlen werden mithilfe folgender Formeln berechnet:⁶⁵

⁶⁵ Der Index D steht für Deutschland.

$$AMZ^L = \frac{\text{Steuereinnahmen}_{DL} * \text{gewertete Einwohner}_{Bremen^L}}{\text{gewertete Einwohner}_{DL}}$$

$$AMZ^G = \frac{\text{Steuereinnahmen}_{DG} * \text{gewertete Einwohner}_{Bremen^G}}{\text{gewertete Einwohner}_{DG}}$$

Diese AMZ steigt somit durch die Erhöhung der Steuereinnahmen im Zähler. Die beschriebenen Effekte sind gegenläufig. Ein Anstieg der FKM hat für Bremen zwar eine Reduzierung der zu erhaltenen Ausgleichszahlungen zur Folge, jedoch wird diesem Anstieg durch die erhöhte AMZ entgegengewirkt. Da der Anstieg der AMZ geringer ausfällt, steigt der für die Ausgleichszuweisungen relevante Quotient $\frac{FKM}{AMZ}$, womit im Falle Bremens Einbußen im bundesstaatlichen Finanzausgleich entstehen. Der Nettoeffekt ist dennoch positiv, da die zusätzlichen Steuerzuflüsse die gesunkenen Zuweisungen übersteigen.

Auch im Falle eines Bevölkerungseffekts (Arbeitsplätze werden von nach Bremen zugezogenen Personen eingenommen) steigen sowohl die FKM als auch die AMZ. Auch hier wird eine gegenläufige Bewegung im Finanzausgleich hervorgerufen. Die FKM steigt, da der Länderanteil der Umsatzsteuer nach dem Verhältnis ihrer Einwohnerzahlen verteilt wird. Eine höhere Einwohnerzahl ist somit gleichbedeutend mit einem größeren Anteil an der Umsatzsteuer und höheren Steuerzuflüssen für Bremen. Die AMZ hingegen steigt durch den proportional höheren Zuwachs der Bevölkerung Bremens im Vergleich zu der Gesamtbevölkerung. Auch hier steigt der Zähler der AMZ-Formel durch die Erhöhung der Bremer Bevölkerung und folglich die Gleichungsmesszahl. Da der Anstieg der AMZ nun größer ist als der Anstieg der FKM, sinkt der Quotient $\frac{FKM}{AMZ}$, womit im Falle Bremens die Zuweisungen im Rahmen des Finanzausgleichs wiederum steigen bzw. trotz erhöhter Umsatzsteueranteile nur geringfügig sinken. Der Nettoeffekt ist ebenfalls positiv und übersteigt den beschriebenen Effekt der reinen Steuermehreinnahmen. Grund hierfür sind einerseits die gestiegenen Steuereinnahmen durch die Umsatzsteuerverteilung und andererseits die verhältnismäßig geringeren Einbußen der zu empfangenden Ausgleichsleistungen durch die gestiegene AMZ.

5.1.4 Nettoeffekte nach bundesstaatlichem Finanzausgleich

Die im vorherigen Abschnitt beschriebenen Veränderungen im bundesstaatlichen Finanzausgleich durch die Realisierung des Gewerbegebiets sind in Abbildung 44 exemplarisch für die Jahre 2022 und 2040 dargestellt und sollen im Folgenden erläutert werden.

Abbildung 44: Bewegungen im Finanzausgleich durch die fiskalischen Effekte in den Jahren 2022 und 2040 (in €)

2022	worst-case Szenario		best-case Szenario	
	Ohne BE ⁶⁶	Inklusive BE ⁶⁷	Ohne BE	Inklusive BE
Δ FKM ⁶⁸	294.647	294.647	698.348	698.348
Δ Umsatzsteueranteile	0	89.364	0	199.032
Δ Zu- und Abschläge	-183.632	8.246	-435.229	-7.845
Δ A-BEZ	-86.284	3.080	-204.503	-5.456
Δ S-BEZ „GemFK“	0	0	0	0
0,25 x FKM _G	18.875	18.875	44.755	44.755
β ⁶⁹	12.483	12.483	29.444	29.444
Summe ⁷⁰	56.089	426.695	132.816	958.279
2040				
Δ FKM	7.590.696	7.590.696	12.457.814	12.457.814
Δ Umsatzsteueranteile	0	1.806.409	0	2.790.425
Δ Zu- und Abschläge	-4.730.718	-852.181	-7.764.032	-1.772.302
Δ A-BEZ	-2.222.850	-416.479	-3.648.131	-857.571
Δ S-BEZ „GemFK“	0	0	0	0
0,25 x FKM _G	483.174	483.174	792.911	792.911
β	344.534	344.534	565.989	565.989
Summe	1.464.836	8.956.153	2.404.551	13.977.266

Quelle: Prognos (2017); Steuerschätzung für das Jahr 2020, Bundesministerium für Finanzen; Eigene Berechnungen (iaw)

Die Veränderungen variieren dabei je nach Annahme, weshalb diese getrennt voneinander beschrieben werden.

Unter der Annahme, dass die Arbeitsplätze von bereits in Bremen wohnhaften Personen eingenommen werden (Szenario 1), entstehen keine Veränderungen bei der Verteilung der Umsatzsteueranteile. Steuerliche Zuflüsse erhöhen jedoch die Finanzkraft Bremens und haben folglich eine Verringerung der Zuschläge zur Umsatzsteuer zur Folge. Da die kommunale Finanzkraft Bremens nicht unter 80 % des Bundesdurchschnitts liegt, ist Bremen nicht zuweisungsberechtigt und es ergeben sich keine Veränderungen bei den Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen „Gemeindefinanzkraft“ (S-BEZ „GemFK“). Des Weiteren sind die fiskalischen Effekte auf kommunaler Ebene nur zu 75 %

⁶⁶ Ohne Bevölkerungseffekt: die neuen Arbeitsplätze werden durch bereits in Bremen wohnhaften Personen eingenommen.

⁶⁷ Inklusive Bevölkerungseffekt: die Arbeitsplätze werden von zugezogenen Erwerbstätigen eingenommen.

⁶⁸ Finanzkraftmesszahl = $FKM_L + 0,75 \cdot FKM_G$

⁶⁹ Mit β wird die Differenz zwischen den Steuerzuflüssen und den ausgleichsrelevanten Steuereinnahmen (Dies betrifft die Grunderwerbsteuer, die Grundsteuern A und B sowie die Gewerbesteuer) beschrieben.

⁷⁰ Referenzwert ist der Status Quo ohne eine Gewerbeflächenentwicklung (gemäß Steuerschätzung 2020).

ausgleichsrelevant. Folglich gehen diese gesondert in die Rechnung ein und die hier ausgewiesene Finanzkraftmesszahl ergibt sich aus der Summe aus Finanzkraft des Landes und 75 % der kommunalen Finanzkraft Bremens. Die restlichen 25 % der kommunalen Finanzkrafteffekte werden nachträglich hinzuaddiert. Analog dazu wird mit Steuern verfahren, die die nicht als Einnahmen, sondern als Steuerkraftzahl ausgleichsrelevant sind. Die Differenz zwischen Steueraufkommen und Steuerkraftzahl (β) wird ebenfalls im Anschluss der Summe hinzuaddiert.

Da die Umsatzsteueranteile im Zuge des Finanzausgleichs vollständig nach der Einwohnerzahl verteilt werden, kommt es unter Annahme, dass die Arbeitsplätze von nach Bremen zugezogenen Personen eingenommen werden (Szenario 2), zu einem deutlichen Mehraufkommen bei der Umsatzsteuerverteilung. Die zu erwartende negative Veränderung bei den Zuschlägen zur Umsatzsteuer kommt nicht (in den Anfangsjahren) oder vergleichsweise gering (in den Folgejahren) zum Tragen, da mit der Bevölkerung auch die Ausgleichsmesszahl und damit der Finanzbedarf steigt. Die übrigen Parameter unterscheiden sich nicht von der oben genannten Annahme und werden ebenfalls nach Finanzausgleich hinzuaddiert.

Eine Realisierung des Vorhabens Achim-West hat diverse Profiteure. Neben der Stadt Achim, dem Landkreis Verden und Niedersachsen gehört auch das Land Bremen dazu, wenn auch mit etwas Anlaufzeit. Unter der Annahme konstanter Bevölkerungszahlen und je nach Entwicklung des Industrie- und Gewerbegebiets entstehen zwischen 2022 und 2040 in Bremen durchschnittliche Steuerzuflüsse in Höhe von 704 Tsd. (worst-case) bis 1.469 Tsd. Euro (best-case) pro Jahr nach Finanzausgleich. Die Zuflüsse steigen linear mit der Vermarktung des Gewerbegebiets womit bei vollständiger Flächenveräußerung zukünftig jährliche fiskalische Effekte von 1.465 Tsd. bis 2.40h Tsd. Euro entstehen. Unter der Annahme, dass die Arbeitsplätze vollständig (zu 50 %) von zugezogenen Erwerbstätigen eingenommen werden, entstehen ab dem Jahr 2040 jährliche fiskalische Effekte in Höhe von 8.956 (5.211) Tsd. bzw. 13.977 (8.191) Tsd. Euro. Die durchschnittlichen Steuerzuflüsse zwischen 2022 und 2040 liegen bei der 50 %-Variante bei 2.652 Tsd. Euro im worst-case und 5.315 Tsd. Euro im best-case. Bremen profitiert demnach langfristig von der Realisierung des Gewerbegebiets, obwohl es außerhalb der Landesgrenzen liegt. Gründe hierfür sind die entstehenden Arbeitsplätze (direkte Effekte) die von in Bremen wohnhaften Personen eingenommen werden sowie Vorleistungsgüter (indirekte Effekte), die aus Bremen bezogen werden und die erhöhte Nachfrage einhergehend mit Einkommensverausgabung in Bremen (induzierte Effekte). Weiterhin führen die durch das Gewerbegebiet entstehenden Arbeitsplätze mit Wohnsitz Bremen zu konstanten bzw. zu steigenden Einwohnerzahlen, die im bundesstaatlichen Finanzausgleich von großer Wichtigkeit sind. Ferner kommt es zu Entlastungen bei

den Sozialhilfekosten. Diese wurden jedoch im Rahmen des Gutachtens nicht quantifiziert.⁷¹

Letztendlich führen die von einem Gewerbegebiet ausgelösten fiskalischen Effekte nach bundesstaatlichen Finanzausgleich zu folgenden Ergebnissen:

Abbildung 45: Fiskalische Effekte vor und nach bundesstaatlichen Finanzausgleich (in €)

	worst-case Szenario			best-case Szenario		
	Vor Finanzausgleich	Nach Finanzausgleich	Inklusive Bevölkerungseffekt ⁷²	Vor Finanzausgleich	Nach Finanzausgleich	Inklusive Bevölkerungseffekt
2022	326.006	56.090	426.695	772.548	132.816	958.279
2023	672.361	115.821	863.513	1.614.089	277.977	1.954.196
2024	1.027.301	177.088	1.303.226	2.476.067	426.795	2.958.562
2025	1.391.539	240.019	1.746.226	3.360.229	579.582	3.972.253
2026	1.766.433	304.858	2.192.945	4.269.928	736.940	4.996.271
2027	2.153.351	371.846	2.643.844	5.208.423	899.449	6.031.652
2028	2.552.287	440.985	3.099.268	6.175.848	1.067.136	7.079.177
2029	2.964.212	512.449	3.559.918	7.174.589	1.240.426	8.140.407
2030	3.390.026	586.398	4.026.433	8.206.906	1.419.724	9.216.758
2031	3.830.999	663.060	4.499.669	9.275.906	1.605.586	10.310.112
2032	4.286.827	742.380	4.979.854	10.381.071	1.797.919	11.421.085
2033	4.759.255	824.670	5.468.337	11.297.539	1.957.843	12.296.721
2034	5.248.796	910.022	5.965.775	12.001.752	2.081.142	12.926.199
2035	5.757.151	998.741	6.473.311	12.483.821	2.166.047	13.305.102
2036	6.285.627	1.091.060	6.991.387	12.731.686	2.210.399	13.427.008
2037	6.836.157	1.187.325	7.521.587	12.980.437	2.254.910	13.551.357
2038	7.410.089	1.287.778	8.064.653	13.242.345	2.301.775	13.683.859
2039	8.010.789	1.393.021	8.622.281	13.520.898	2.351.619	13.825.822
2040	8.418.404	1.464.836	8.956.153	13.816.714	2.404.551	13.977.266
Summe	77.087.619	13.368.447	87.405.075	160.990.795	27.912.636	174.032.086
Ø bis 2040	4.057.243	703.602	4.600.267	8.473.200	1.469.086	9.159.583

Quelle: Prognos (2017); Steuerschätzung für das Jahr 2020, Bundesministerium für Finanzen; Eigene Berechnungen (iaw)

⁷¹ Da es sich nicht um eine „Vollkostenbetrachtung“ der gesamten Haushaltsbilanz handelt, werden mögliche Mehrausgaben der Kommunen durch einen mit zusätzlichen Einwohnern einhergehenden Ausbau öffentlicher Einrichtungen und Leistungen beispielsweise im Bereich Schulen und Kindertagesstätten genauso wenig berücksichtigt.

⁷² Sowohl im best-case als auch im worst-case Szenario werden hier Zuzüge inklusive Mantelbevölkerung in Bremen und Niedersachsen berücksichtigt.

Setzt man nun die Steuerzuflüsse in Relation zu den Arbeitsplätzen, die von in Bremen wohnhaften Personen eingenommen werden, so führt ein durch das Gewerbegebiet ausgelöster Arbeitsplatz im Durchschnitt über den Beobachtungszeitraum zu einem jährlichen fiskalischen Effekt von 1.608 (worst-case) bis 1.712 Euro (best-case) nach Finanzausgleich für das Land Bremen (Abbildung 46).

Die strukturellen Besonderheiten eines Stadtstaates wie Bremen gehen gewöhnlich einher mit überdurchschnittlicher Wirtschafts- und Steuerkraft. Gleichwohl weist Bremen eine im Bundesschnitt geringere Steuerquote, also das Verhältnis von Steueraufkommen zum jeweiligen regionalen Bruttoinlandsprodukt, als in nahezu allen anderen westdeutschen Ländern auf.⁷³

Abbildung 46: Steuerzuflüsse pro Arbeitsplatz mit Wohnsitz Bremen (in €)

	worst-case Szenario		best-case Szenario	
	Vor Finanzausgleich	Nach Finanzausgleich	Vor Finanzausgleich	Nach Finanzausgleich
2022	8.161	1.404	8.660	1.489
2023	8.343	1.437	8.913	1.535
2024	8.464	1.459	9.053	1.560
2025	8.573	1.479	9.169	1.582
2026	8.682	1.498	9.282	1.602
2027	8.795	1.519	9.397	1.623
2028	8.910	1.539	9.512	1.644
2029	9.027	1.561	9.629	1.665
2030	9.146	1.582	9.748	1.686
2031	9.268	1.604	9.870	1.708
2032	9.390	1.626	9.992	1.731
2033	9.514	1.649	10.123	1.754
2034	9.638	1.671	10.253	1.778
2035	9.763	1.694	10.384	1.802
2036	9.891	1.717	10.519	1.826
2037	10.021	1.741	10.650	1.850
2038	10.154	1.765	10.784	1.874
2039	10.292	1.790	10.924	1.900
2040	10.438	1.816	11.070	1.926
Ø bis 2040	9.288	1.608	9.891	1.712

Quelle: Prognos (2017); Steuerschätzung für das Jahr 2020, Bundesministerium für Finanzen; Eigene Berechnungen (iaw)

⁷³ Vgl. Heinemann (2011), Regionale Disparität beim Steueraufkommen in den Ländern – Herausforderungen für Bremen, Finanzpolitik Aktuell, Heft 31, 2011.

Die Problematik besteht darin, dass eine starke wirtschaftliche Verflechtung mit dem durch die Ländergrenzen zerschnittenen Umland vorliegt. Nicht zuletzt durch die anhaltende Suburbanisierung entstehen gewichtige Probleme für Stadtstaaten, wodurch die Steuerkraft der Wirtschaftskraft hinterherhinkt und dem Landeshaushalt dadurch wichtige Einnahmen wegfallen.⁷⁴ Eine auch durch die überhitzte Infrastruktur in Großstädten ausgelöste Abwanderung der städtischen Bevölkerung führt dabei zu einem Rückgang der Einkommensteuer (Wohnortprinzip) sowie wichtiger Einnahmen aus dem Finanzausgleich, zumal jeder Einwohner hierfür wertvoll ist. Was in Flächenländern zu einer Entlastung der Metropolen führt, bewirkt in Stadtstaaten genau das Gegenteil.

Eine Realisierung des Industrie- und Gewerbegebietes Achim-West würde dieser Entwicklung entgegenwirken, da eine Investition in die Wirtschaftskraft des Bremer Umlandes dem Bremer Haushalt zugutekommt. **Geht es dem Umland gut, geht es auch Bremen gut.** Dies kann sowohl über direkte Arbeitsplätze oder über Bremer Vorleistungsquoten, als auch über erhöhte Nachfrageeffekte, die in Bremen befriedigt werden, der Fall sein. Des Weiteren ist auch **in Bremen die Fläche für Gewerbegebiete endlich. Das Vorhandensein von Ausweichmöglichkeiten im Umland bedeutet gleichzeitig auch eine gewisse Flexibilität in der Vergabe der eigenen Flächen**, ohne dadurch eine Fernwanderung von Unternehmen befürchten zu müssen. Die Wahrscheinlichkeit, wichtige Gewerbetreibende zu halten, steigt dadurch. Weiterhin **sichert eine Beteiligung und damit einhergehendes Mitspracherecht an dem Industrie- und Gewerbegebiet Achim-West zusätzlich Bremer Interessen.**

In wieweit eine Entwicklung des Industrie- und Gewerbegebiets Achim-West eine Konkurrenzsituation mit Bremer Flächen entstehen lässt ist ebenso wenig Teil dieses Gutachtens wie die Quantifizierung möglicher Steuerverluste, bedingt durch verlangsamte Vermarktungsszenarien. Auch können die prognostizierten Ergebnisse leicht abweichen, da zwar die Bevölkerungseffekte in Niedersachsen in die Rechnung aufgenommen wurden, die Finanzkraftänderungen jedoch nicht in das Finanzausgleichssystem eingespeist wurden.

Zuletzt ist darauf hinzuweisen, dass in einem Mehrebenensystem wie Deutschland mit verflochtenen Finanzverteilungs- und Finanzausgleichssystemen immer auch andere Ebenen von Wirtschaftswachstum und damit einhergehenden Steuereinnahmen profitieren. Dies gilt hier für den Bund (siehe dazu u.a. auch Abbildung 19) als auch für das Land Niedersachsen. Aus der Sicht des

⁷⁴ Vgl. Kitterer, Wolfgang, Burckardt, Tanja und Hajo Löwer (2004), Die Einbeziehung der Stadtstaaten in das bundesdeutsche Finanzverteilungssystem, Stadtstaaten und Finanzausgleich. Regionalwirtschaftliche Studien 19, 2004: 22 ff.
Vgl. Heinemann (2005), Die Wirtschaftskraft der Stadtstaaten im Vergleich mit Großstädten, Bremer Diskussionsbeiträge zur Finanzpolitik 1, 2005.

Bundes und des Landes Niedersachsen ist es zwar richtig, dass letztlich jede zusätzliche erfolgreiche Aktivität in jeder Gemeinde einen zusätzlichen Gewinn für übergeordnete Ebenen erzeugt und insofern besondere Förderungen einzelner Gemeinden von übergeordneten Haushalten schwer begründbar sind. Gleichwohl soll nicht unerwähnt bleiben, dass es eben auch zu höheren Steuereinnahmen auf übergeordneten Ebenen kommt. Insofern soll nur auf den möglichen Bedarf hingewiesen werden, dass u.U. von Fall zu Fall zwischen Akteuren unterschiedlicher Ebenen zu klären ist, inwieweit ein Engagement eventuell sogar notwendig ist, um eine erfolgreiche Umsetzung einer Gewerbeflächenentwicklung zu gewährleisten.

5.2 Fiskalische Effekte für die Gebietskörperschaften im Landkreis Verden mit Fokus auf Achim (Prof. Dr. Daniel Schiller)

5.2.1 Methode und Annahmen

In diesem Kapitel werden anhand einer Modellrechnung die fiskalischen Effekte ermittelt, die sich durch die Entwicklung des Industrie- und Gewerbegebiets Achim-West für die Gebietskörperschaften im Landkreis Verden ergeben. Der Fokus liegt dabei auf der Stadt Achim. Es werden jedoch auch die übrigen Gemeinden des Landkreises Verden und der Landkreis Verden selbst in die Betrachtung einbezogen. Außerdem werden zusätzliche Einnahmen des Landes Niedersachsen dargestellt.

Die kommunalen Haushalte im Landkreis Verden profitieren durch die Entwicklung eines Industrie- und Gewerbegebiets Achim-West auf vielfältige Weise. Im Rahmen dieser Untersuchung werden in einem ersten Schritt die steuerlichen Mehreinnahmen der Stadt Achim und der übrigen Gemeinden im Landkreis Verden abgeschätzt. Diese stellen jedoch nur einen Bruttoeffekt dar. Durch den kommunalen Finanzausgleich kommt es zu horizontalen und vertikalen Verteilungseffekten. In der vertikalen Dimension verbleibt ein Teil der zusätzlichen Steuereinnahmen nicht auf der Gemeindeebene, sondern wird im Rahmen der Kreisumlage an den Landkreis Verden abgeführt. In der horizontalen Dimension verändern zusätzliche Steuereinnahmen die Bedarfsrelationen bei der Ermittlung der Schlüsselzuweisungen. Die zusätzlichen Steuereinnahmen führen zu einem Anstieg der Finanzkraft und damit zu einer Umverteilung von Schlüsselzuweisungen weg von den Kommunen im Landkreis Verden hin zu den übrigen Kommunen im Land Niedersachsen.

In Ergänzung der zusätzlichen Steuereinnahmen werden im Folgenden ebenfalls Effekte durch zusätzliche Einwohner im kommunalen Finanzausgleich berücksichtigt. Ein Anstieg der Einwohnerzahl in den Kommunen des Landkreises Verden führt zu höheren Finanzbedarfen und damit zu einem Anstieg der Schlüsselzuweisungen. Unter Berücksichtigung dieser beiden Wirkungskreise wird ein Nettoeffekt für die Kommunen im Landkreis Verden ermittelt.

Weitere indirekte Effekte durch die zusätzlichen Arbeitsplätze und Einwohner in der Stadt Achim und im übrigen Landkreis Verden bleiben in der Untersuchung unberücksichtigt, da sie eher langfristig wirken und in ihrer Größenordnung kaum prognostizierbar sind. Zu diesen nicht berücksichtigten Effekten zählen beispielsweise geringere Ausgaben der Kommunen aufgrund des Anstiegs der Beschäftigungsquote und einer damit einhergehenden geringeren Zahl an Empfängern von Sozialleistungen. Ebenfalls nicht berücksichtigt werden mögliche Mehrausgaben der Kommunen durch einen mit zusätzlichen Einwohnern einhergehenden Ausbau öffentlicher Einrichtungen

und Leistungen beispielsweise im Bereich Schulen und Kindertagesstätten. Hier wird die Annahme zugrunde gelegt, dass sich die weiteren positiven und negativen Effekte langfristig ausgleichen.

Bei den folgenden Berechnungen handelt es sich um ein fiktives Szenario, das unter bestimmten Annahmen die fiskalischen Effekte quantifiziert. Die Annahmen können aufgrund der spezifischen Situation des betrachteten Einzelfalls nicht durch statistische Verfahren abgesichert werden. Sie beruhen auf der Annahme, dass sich steuerliche Effekte der zusätzlichen wirtschaftlichen Aktivität der Unternehmen im Industrie- und Gewerbegebiet Achim-West und der zusätzlichen Beschäftigten und Einwohner in gleicher Form verhalten werden, wie aus bestehenden Durchschnittswerten abgeleitet werden kann. Es wird also beispielsweise angenommen, dass die Lohnsteuer bei den zusätzlichen Beschäftigten anteilig am Einkommen genauso ausfällt, wie bei den bisher in der Region Beschäftigten. Für die Unternehmen wird angenommen, dass sie in gleichem Maße wie durchschnittliche Unternehmen in der Region besteuerbare Gewinne erzielen werden. Diese Annahmen erscheinen plausibel, da es keine Anhaltspunkte dafür gibt, dass die Qualifikations- und Lohnstruktur der Beschäftigten einerseits und die Branchenstruktur der Unternehmen andererseits deutlich vom Durchschnitt in der Region abweichen wird. Für die Berechnungen der Verteilungswirkungen des kommunalen Finanzausgleichs wird das Modell für das Jahr 2017 genutzt und auch für die Modellberechnung bis zum Jahr 2040 unverändert angewandt.

5.2.2 Zusätzliche Steuerinnahmen

Zusätzliche Steuereinnahmen der Gemeinden im Landkreis Verden

Die Berechnungen umfassen alle wesentlichen kommunalen Steuereinnahmen. Dies sind:

- Grundsteuer B
- Gewerbesteuer abzgl. Gewerbesteuerumlage
- Gemeindeanteil an der Einkommensteuer
- Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer

Nicht berücksichtigt werden aufgrund ihres geringen Umfangs die sogenannten Bagatellsteuern (z. B. Hundesteuer, Jagdsteuer, Zweitwohnungssteuer usw.).

Grundlage der Berechnungen sind die regionalökonomischen Effekte des Industrie- und Gewerbegebiets Achim-West (vgl. Kapitel 3 und 4). Die zeitlichen und räumlichen Bezüge der Berechnungen sind deckungsgleich. Auch für die fiskalischen Effekte werden ein best-case- und ein worst-case-Szenario ausgewiesen.

Einnahmen aus der **Grundsteuer B** durch das Industrie- und Gewerbegebiet Achim-West erzielt nur die Stadt Achim, da das Gewerbegebiet ausschließlich auf ihrem Gebiet liegt. Die Höhe der Einnahmen hängt von drei Faktoren ab: 1) Umfang der erfolgreich vermarkteten Flächen in Hektar, 2) Höhe der Einheitswerte je Hektar und 3) kommunaler Hebesatz für die Grundsteuer B. Für den Flächenumsatz werden die in Kapitel 3 ermittelten Werte genutzt (vgl. Abbildung 46). Für die Einheitswerte werden die durchschnittlichen Einheitswerte angesetzt, die für vergleichbare Gewerbegebiete in der Stadt Achim gelten. Dabei wird zwischen Gewerbe/Industrie, Handel/Lager/Logistik und Dienstleistungen differenziert. Als Hebesatz wird der aktuelle Wert von 380 Punkten angesetzt.

Abbildung 47: Einnahmen der Stadt Achim aus der Grundsteuer B

	Worst-Case		Best-Case	
	kumuliert	2040	kumuliert	2040
Einheitswert in Achim je ha				
Gewerbe/Industrie	440.396	440.396	440.396	440.396
Handel/Lager/Logistik	486.992	486.992	486.992	486.992
Dienstleistungen	901.608	901.608	901.608	901.608
Flächenumsatz in ha	75,0	75,0	75,0	75,0
Gewerbe/Industrie	30,0	30,0	30,0	30,0
Handel/Lager/Logistik	37,5	37,5	37,5	37,5
Dienstleistungen	7,5	7,5	7,5	7,5
Einheitswert insgesamt	382.361.400	38.236.140	497.069.820	38.236.140
Gewerbe/Industrie	132.118.800	13.211.880	171.754.440	13.211.880
Handel/Lager/Logistik	182.622.000	18.262.200	237.408.600	18.262.200
Dienstleistungen	67.620.600	6.762.060	87.906.780	6.762.060
Grundsteuermessbetrag (Einheitswert x 3,5 Promille)	1.338.265	133.826	1.739.744	133.826
Hebesatz Grundsteuer B	380%	380%	380%	380%
Grundsteuer B in Euro	5.085.407	508.541	6.611.029	508.541
Messbetrag Grundsteuer B	1.338.265	133.826	1.739.744	133.826
Steuerkraftzahl Grundsteuer B	4.697.310	469.731	6.106.503	469.731
Kreisumlage auf Grundsteuer B	2.442.601	244.260	3.175.381	244.260
verbleibende Grundsteuer B in Euro	2.642.806	264.281	3.435.647	264.281

Quelle: eigene Berechnungen

In Abbildung 47 wird dargestellt, wie die Grundsteuereinnahmen der Stadt Achim für das Jahr 2040 ermittelt werden. Sowohl im worst-case- als auch im best-case-Szenario betragen die Einnahmen im Jahr 2040 nach vollständiger Vermarktung der Flächen ca. 500 Tsd. Euro pro Jahr. Dieser Wert wird im best-case-Szenario aufgrund der

schnelleren Vermarktungserfolge bereits ab dem Jahr 2034 erreicht, während er im worst-case-Szenario erst 2040 in dieser Höhe anfällt. Dadurch sind die kumulierten Einnahmen im worst-case-Szenario für den Zeitraum 2021 bis 2040 mit 5,1 Mio. Euro geringer als im best-case-Szenario mit 6,6 Mio. Euro.

Die Einnahmen verbleiben jedoch nicht vollständig bei der Stadt Achim. Ein Teil wird im Rahmen der Kreisumlage an den Landkreis Verden abgeführt. Die Kreisumlage beträgt im Landkreis Verden 52 % der Steuerkraftzahlen. Die Steuerkraftzahl für die Grundsteuer B ergibt sich aus der Multiplikation des Messbetrags mit einem landesdurchschnittlichen Nivellierungshebesatz für Gemeinden mit einer Einwohnerzahl von weniger als 100.000 Einwohnern in Höhe von 351 Punkten. Da der Hebesatz für die Grundsteuer B in der Stadt Achim über diesem Nivellierungshebesatz liegt, fällt die Steuerkraftzahl geringer aus als die Ist-Einnahmen aus der Grundsteuer B.

Bei der Schätzung der Einnahmen aus der **Gewerbsteuer** stellt sich die Herausforderung, dass die zu versteuernden Gewinne der Unternehmen nicht bekannt sind. Dies gilt aufgrund des Steuergeheimnisses auch für die bereits in der Region aktiven Unternehmen. Die Berechnung der möglichen Einnahmen aus dieser Steuer orientiert sich daher behelfsweise an der Bruttowertschöpfung. Dieses Vorgehen ist unter der Annahme möglich, dass das Verhältnis zwischen zu versteuerndem Gewinn und Bruttowertschöpfung bei den sich neu ansiedelnden Unternehmen genauso ausfällt wie bei den bereits in der Region ansässigen Unternehmen. Aufgrund der Datenverfügbarkeit können an dieser Stelle nur die Werte für den Landkreis Verden insgesamt genutzt werden. Die aktuell beim Arbeitskreis „Volkswirtschaftliche Gesamtrechnung der Länder“ verfügbaren Daten beziehen sich auf das Jahr 2014. Für den Durchschnitt der Jahre 2010 bis 2014 ergibt sich ein Verhältnis von 22 Euro Gewerbesteuer je 1.000 Euro Bruttowertschöpfung. Die Schwankungen zwischen den Jahren sind mit einer Spannweite von 2,50 Euro gering.

Zusätzliche Einnahmen aus der Gewerbesteuer erzielen alle Gemeinden im Landkreis Verden. Am stärksten profitiert die Stadt Achim, da nur im Industrie- und Gewerbegebiet Achim-West die direkten Wertschöpfungseffekte anfallen. Über die indirekten und induzierten Effekte profitieren jedoch auch die übrigen Gemeinden im Landkreis Verden. Ausgangspunkt der Berechnungen sind die Wertschöpfungseffekte aus Kapitel 4.2 (vgl. Abbildung 18).

In der folgenden Abbildung 48 werden die Schritte bei der Ermittlung der Gewerbesteuer am Beispiel des Jahres 2040 dargestellt. Dabei ist zu beachten, dass die Einnahmen aus der Gewerbesteuer nicht vollständig auf der Gemeindeebene verbleiben, sondern durch Zahlung einer Gewerbesteuerumlage in Höhe von 69 % des Grundbetrags an Land und Bund verringert werden. Das Land Niedersachsen erhält dabei 79 % der Gewerbesteuerumlage, der Bund 21 %.

Die Effekte aus der Gewerbesteuer sind nach Abzug der Gewerbesteuerumlage in der Stadt Achim mit Einnahmen in Höhe von 4,3 Mio. Euro im worst-case und 7,0 Mio. Euro im Vergleich mit allen übrigen Steuerarten am höchsten. Die Effekte sind durch die Konzentration der direkten Effekte im Industrie- und Gewerbegebiet Achim-West deutlich größer als in den übrigen Gemeinden des Landkreises Verden. Die kumulierten Einnahmen belaufen sich bis 2040 für die Stadt Achim im worst-case-Szenario auf 39,7 Mio. Euro und im best-case-Szenario auf 83,1 Mio. Euro. Die übrigen Gemeinden im Landkreis Verden erzielen kumulierte Einnahmen in Höhe von 1,9 Mio. Euro bzw. 4,0 Mio. Euro.

Abbildung 48: Einnahmen aus der Gewerbesteuer im Jahr 2040

	Worst-Case		Best-Case	
	Stadt Achim	übrige Gemeinden	Stadt Achim	übrige Gemeinden
in 1.000 Euro				
direkt in Achim	215.700		353.300	
indirekt in Achim	11.800	6.200	19.400	10.200
induziert (Achim geschätzt)	5.632	5.250	9.632	8.810
aus privatwirtschaftlichen Investitionen in Achim	600		1.600	
Bruttowertschöpfung insgesamt in 1.000 Euro	233.732	11.450	383.932	19.010
Gewerbesteuer (brutto) in Euro	5.142.104	251.900	8.446.494	418.220
Hebesatz	410%	378%	410%	378%
Gewerbesteuergrundbetrag	1.254.172	66.640	2.060.120	110.640
Gewerbesteuerumlage in %-Punkten	69%	69%	69%	69%
Gewerbesteuerumlage in Euro	865.378	45.982	1.421.483	76.342
davon an das Land Niedersachsen	683.524	36.319	1.122.766	60.299
Gewerbesteuer (netto) in Euro	4.276.726	205.918	7.025.011	341.878
Messbetrag Gewerbesteuer	1.254.172	66.640	2.060.120	110.640
Steuerkraftzahl Gewerbesteuer	3.398.429	178.469	5.582.308	296.306
Kreisumlage auf Gewerbesteuer	1.767.183	92.804	2.902.800	154.079
verbleibende Gewerbesteuer nach Kreisumlage	2.509.542	113.114	4.122.210	187.799

Quelle: eigene Berechnungen

Die Einnahmen aus der Gewerbesteuer verbleiben nicht vollständig auf der kommunalen Ebene. Ein Teil wird im Rahmen der Kreisumlage an den Landkreis Verden abgeführt. Die Kreisumlage beträgt im Landkreis Verden 52 % der Steuerkraftzahlen. Die Steuerkraftzahl für die Gewerbesteuer B ergibt sich aus der Multiplikation von 79 % des Messbetrags mit einem landesdurchschnittlichen Nivellierungshebesatz für Gemeinden mit einer Einwohnerzahl von weniger als 100.000 Einwohnern in Höhe von 343 Punkten. Da die Hebesätze für die Gewerbesteuer sowohl in der Stadt Achim mit 410 Punkten und in den übrigen Gemeinden des Landkreises Verden mit durchschnittlich 378 Punkten über diesem Nivellierungshebesatz liegen, fällt die Steuerkraftzahl geringer aus als die Ist-Einnahmen aus der Gewerbesteuer.

Die Berechnung des kommunalen Anteils an der **Einkommensteuer** erfolgt auf Basis der in Kapitel 4 geschätzten Lohnsummen und der räumlichen Verteilung der Beschäftigten nach Wohnorten. Auf die ermittelten Lohnsummen wird ein durchschnittlicher Einkommensteuersatz von 16,4 % angesetzt. Diesen Wert weist das Statistische Bundesamt für die durchschnittliche Lohnsteuerbelastung je Arbeitnehmer in Prozent der Bruttolöhne und -gehälter aus. Von diesen Einnahmen erhalten die Gemeinden jedoch lediglich 15 %. Das Land und der Bund erhalten jeweils 42,5 %. Da die Wohnorte der Beschäftigten im gesamten Landkreis Verden verteilt sind, profitiert nicht nur die Stadt Achim über die Einkommenssteuer, sondern auch die übrigen Gemeinden im Landkreis Verden.

Bei der Verteilung der Einnahmen aus der Einkommensteuer auf die Gemeinden ist zusätzlich zu beachten, dass diese anhand von sogenannten Schlüsselzahlen erfolgt, die lediglich alle drei Jahre angepasst werden und auf vergangenheitsbezogenen Werten beruhen. Das Basisjahr 2022 bestimmt beispielsweise die Schlüsselzahlen für die Jahre 2027 bis 2029. Das Basisjahr 2025 wird für die Jahre 2030 bis 2032 herangezogen. Der maximale Effekt wird demnach erst im Jahr 2045 erreicht, wenn das Jahr 2040 als Basisjahr für die Schlüsselzahlen wirksam wird. Diese zeitliche Verzögerung muss bei der Ermittlung der Einnahmen berücksichtigt werden. In den Jahren ohne Anpassung der Schlüsselzahlen fließt jeweils nur ein Bruchteil der zusätzlichen Einnahmen aus dem Gemeindeanteil an der Einkommenssteuer tatsächlich an die verursachenden Gemeinden.

In Abbildung 49 wird der maximale Effekt für die Einkommensteuer gezeigt, der im Jahr 2045 wirksam wird. Im worst-case-Szenario ist für die Stadt Achim von Einnahmen in Höhe von ca. 600 Tsd. Euro zu rechnen. Im best-case-Szenario steigt dieser Wert auf knapp 900 Tsd. Euro an. In den übrigen Gemeinden des Landkreises Verden werden aufgrund der Verteilung der Wohnorte der Beschäftigten mit knapp 500 Tsd. Euro bzw. knapp 800 Tsd. Euro fast annähernd so hohe Effekte erzielt. Für die Berechnung der Kreisumlage werden beim kommunalen Anteil der Einkommensteuer jeweils 90 % der Ist-Einnahmen als Steuerkraftmesszahl zugrunde gelegt. Dementsprechend verringern sich die nach Kreisumlage verbleibenden Einnahmen aus dieser Steuer nochmals erheblich.

Von den im Jahr 2045 geltenden Werten ist jeweils nur der prozentuale Anteil in den Vorjahren anzusetzen, der sich für die in diesem Jahr gültige Schlüsselzahl ergibt. In den Jahren, in denen die Schlüsselzahlen nicht angepasst werden, steigen die Erträge aus dem Anteil an der Einkommensteuer in der Stadt Achim lediglich um 1.000 Euro. In den übrigen Gemeinden des Landkreises Verden wird ein ähnlicher Wert erreicht. Für das Jahr 2040 ist beispielsweise das Jahr 2034 als Basisjahr für die Berechnung der Schlüsselzahlen maßgeblich. Dort wurden erst 69 % des Beschäftigungseffekts realisiert. Dazu kommen noch weitere 1.000 Euro, da das Basisjahr 2034 bereits für das Jahr 2039 erstmals angewandt wurde.

Abbildung 49: Einnahmen aus dem kommunalen Anteil an der Einkommensteuer im Jahr 2045

	Worst-Case		Best-Case	
	Stadt Achim	übrige Gemeinden	Stadt Achim	übrige Gemeinden
Lohnsumme der Beschäftigten insgesamt	88.900.000	88.900.000	142.800.000	142.800.000
ESt = 16,4 % (s. unten)	14.579.600	14.579.600	23.419.200	23.419.200
kommunaler Anteil = 15%	2.186.940	2.186.940	3.512.880	3.512.880
Anteil an den Beschäftigten	26,6%	22,4%	25,1%	22,3%
Einnahmen aus der Einkommensteuer	582.655	488.794	880.867	782.757
Steuerkraftzahl (90 % der Ist-Einnahmen)	524.389	439.915	792.780	704.482
Kreisumlage auf Einkommensteuer	272.682	228.756	412.246	366.330
Einkommensteuer nach Kreisumlage	309.972	260.039	468.621	416.427

Quelle: eigene Berechnungen

Der kommunale Anteil an der **Umsatzsteuer** errechnet sich nicht aus den tatsächlich in einer Gebietskörperschaft angefallenen Einnahmen aus der Umsatzsteuer. Die Kommunen werden ebenso wie bei der Einkommensteuer mit einem bestimmten Anteil an den gesamtstaatlichen Erträgen aus der Umsatzsteuer beteiligt. Seit 1998 beträgt die Beteiligungsquote 2,2 %. Dieser Anteil wird ebenfalls wie bei der Einkommensteuer auf der Basis von Schlüsselzahlen auf die Kommunen verteilt, die alle drei Jahre angepasst werden. Ab dem Jahr 2018 setzen sich die Schlüsselzahlen wie folgt zusammen:

- zu 25 % aus der Summe des Gewerbesteueraufkommens der aktuell verfügbaren vergangenen sechs Jahre,
- zu 50 % aus der Anzahl der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten am Arbeitsort (ohne öffentlichen Dienst im engeren Sinne) jeweils am 30. Juni der aktuell verfügbaren vergangenen drei Jahre,
- zu 25 % aus der Summe der sozialversicherungspflichtigen Entgelte (ohne öffentlichen Dienst im engeren Sinne) der aktuell verfügbaren vergangenen drei Jahre.

Auf Basis der in Kapitel 4 errechneten Werte für die Beschäftigten und die Lohnsummen sowie den errechneten Einnahmen aus der Gewerbesteuer wurde die Veränderung dieses Schlüssels nachvollzogen und auf dieser Basis das zusätzliche Aufkommen aus der Umsatzsteuer geschätzt. Aufgrund der Zeitverzögerung durch die Nutzung der Schlüsselzahlen kommt auch hier der maximale Effekt erst im Jahr 2045 zum Tragen. Er beträgt für die Stadt Achim im worst-case-Szenario weniger als 400 Tsd. Euro und im best-case-Szenario ca. 650 Tsd. Euro. Dies entspricht einem prozentualen Anstieg der Schlüsselzahlen um 24 % bzw. 39 %. Im Jahr 2040 werden bereits etwa 300 Tsd. Euro bzw. 600 Tsd. Euro erreicht. Auch auf diese

Einnahmen ist Kreisumlage in Höhe von 52 % der Steuerkraftzahlen, die mit 90 % der Ist-Einnahmen angesetzt werden, zu entrichten.

In den übrigen Gemeinden des Landkreises Verden sind die Auswirkungen auf die Umsatzsteuer zu vernachlässigen. Bei der Berechnung der Schlüsselzahlen werden vor allem die Beschäftigten am Arbeitsort und die Gewerbesteuer berücksichtigt, die vor allem auf die Stadt Achim konzentriert sind. Im Jahr 2045 ist lediglich mit einem Anstieg um etwa 10 Tsd. Euro zu rechnen.

In Abbildung 50 werden die zusätzlichen Brutto-Steuereinnahmen vor Kreisumlagezahlungen und kommunalem Finanzausgleich der Stadt Achim und der übrigen Gemeinden im Landkreis Verden zusammenfassend für das Jahr 2040 dargestellt. Nachrichtlich wird auch der kumulierte Wert für den gesamten Zeitraum zwischen 2022 und 2040 ausgewiesen. Darüber hinaus befindet sich eine Zusammenstellung der jährlichen Werte für diesen Zeitraum in den Tabellen 1 bis 10 im Anhang 3 bis Anhang 12.

Abbildung 50: Zusätzliche Steuereinnahmen durch das Industrie- und Gewerbegebiet Achim-West

Zusätzliche Steuereinnahmen im Jahr 2040 (jährlich)	Worst Case		Best Case	
	Stadt Achim	Übrige Gemeinden im Landkreis Verden	Stadt Achim	Übrige Gemeinden im Landkreis Verden
Grundsteuer B	508.541	0	508.541	0
Gewerbesteuer (netto)	4.276.726	205.918	7.025.011	341.878
Anteil Einkommensteuer	401.585	337.055	845.104	751.089
Anteil Umsatzsteuer	295.723	8.822	609.442	16.067
Steuereinnahmen insgesamt	5.482.574	551.795	8.988.097	1.109.034
Steuereinnahmen kumuliert bis 2040	49.889.312	4.367.326	101.121.482	9.710.442

Quelle: eigene Berechnungen

Einwohnerereffekt

Es wird erwartet, dass die in der Stadt Achim und in den umliegenden Gemeinden neu entstehenden Arbeitsplätze einen anziehenden Effekt auf neue Einwohner haben. Aufgrund des aktuell hohen Beschäftigungsstandes in der Stadt Achim mit einer Arbeitslosenquote von 4,7 % im Landkreis Verden (Stand: Oktober 2017) ist davon auszugehen, dass ein Großteil der neuen Arbeitsplätze in der Region von neuen Einwohnern besetzt wird. Die Stadt Achim war dabei in den vergangenen Jahren bereits überdurchschnittlich attraktiv für Zuwanderung. Im Zeitraum von 2011 bis 2015 wurden in der Stadt Achim durchschnittliche jährliche Zuwächse der Bevölkerung von 1,3 % realisiert. Die Vergleichswerte für den Landkreis Verden und das Land Niedersachsen lagen mit jeweils 0,5 % deutlich niedriger. Auf dieser

Basis wird angenommen, dass alle zusätzlichen Beschäftigten mit Wohnort im Landkreis Verden auch neue Einwohner sind. Es ist anzumerken, dass diese Annahme die obere Grenze des durch das Industrie- und Gewerbegebiet Achim-West erreichbaren Zuwachses an Einwohnern darstellt. Die Zahl der neuen Beschäftigten, die in den Landkreis Verden ziehen, wird abschließend noch mit 1,8 multipliziert. Dieser Faktor entspricht der sogenannten Mantelbevölkerung im niedersächsischen Durchschnitt und umfasst alle weiteren Personen, die im Haushalt der zugezogenen Beschäftigten leben (z. B. Ehe- und Lebenspartner, Kinder).

Abbildung 51: Zusätzliche Einwohner im Jahr 2040

	Stadt Achim		übrige Gemeinden im Landkreis Verden	
	Worst Case	Best Case	Worst Case	Best Case
zusätzliche Beschäftigte am Wohnort	677	1.109	631	1.039
zusätzliche Einwohner (inkl. Mantelbevölkerung, Faktor 1,8)	1.219	1.996	1.136	1.870

Quelle: eigene Berechnungen

In Abbildung 51 wird der Einwohnereffekt für das Jahr 2040 dargestellt, wenn alle Arbeitsplätze im Industrie- und Gewerbegebiet Achim-West geschaffen worden sind. Für die Jahre davor wird dieser Effekt jeweils nur anteilig in dem Maße erreicht, in dem die Entwicklung der Beschäftigung prognostiziert wurde (vgl. Kapitel 4.1.2).

5.2.3 Nettoeffekte nach kommunalem Finanzausgleich

Durch die zusätzlichen Steuereinnahmen und die zusätzlichen Einwohner ergeben sich weitere Effekte im kommunalen Finanzausgleich. Dabei sind folgende Effekte zu berücksichtigen:

- Schlüsselzuweisungen der Gemeinden im Landkreis Verden: Durch die zusätzlichen Steuereinnahmen der Gemeinden steigen auch ihre Steuerkraftmesszahlen und damit die bei der Berechnung der Schlüsselzuweisungen maßgebliche Finanzkraft. Dies führt unter sonst gleichen Bedingungen zu geringeren Schlüsselzuweisungen. Gleichzeitig steigt durch die höhere Einwohnerzahl jedoch die Bedarfsmesszahl. Dies verringert den Rückgang der Schlüsselzuweisungen teilweise, kann ihn aber nicht vollständig kompensieren.
- Kreisumlage: Die Gemeinden im Landkreis Verden zahlen auf ihre Umlagegrundlagen eine Kreisumlage in Höhe von 52 % an den Landkreis Verden. Umlagegrundlagen sind sowohl die Steuereinnahmen als auch die gemeindlichen Schlüsselzuweisungen. Der Kreisumlagesatz wird dabei nicht auf die Ist-

Steuereinnahmen, sondern auf die Steuerkraftzahlen der jeweiligen Steuerarten angewandt bzw. auf 90 % der gemeindlichen Schlüsselzuweisungen. Durch den Anstieg der Steuereinnahmen in den Gemeinden des Landkreises Verden kommt es zu einer erhöhten Zahlung an Kreisumlage. Gleichzeitig erfolgt durch den Rückgang bei den gemeindlichen Schlüsselzuweisungen eine teilweise Entlastung bei der Kreisumlage. Insgesamt fließt dennoch mehr Kreisumlage von den Gemeinden an den Landkreis Verden.

- Schlüsselzuweisungen des Landkreises Verden: Die Schlüsselzuweisungen des Landkreises Verden ergeben sich wie auch bei den Gemeinden aus der Gegenüberstellung von Finanzkraft und Finanzbedarf. Der Anstieg der Umlagegrundlagen in den Gemeinden des Landkreises Verden führt zu einer höheren Finanzkraft und damit zu geringeren Schlüsselzuweisungen. Die zusätzlichen Einwohner erhöhen beim Landkreis den Finanzbedarf und verringern den Rückgang wieder etwas. Insgesamt erhält der Landkreis Verden jedoch auch weniger Schlüsselzuweisungen als vor Einrichtung des Gewerbegebiets.

Für die Neuberechnung der Schlüsselzuweisungen wurde vom Landesamt für Statistik Niedersachsen eine Modellrechnung auf Basis des aktuellen Finanzausgleichs durchgeführt. Die Werte berücksichtigen daher alle Wechselwirkungen, die sich im komplexen Modell des kommunalen Finanzausgleichs ergeben können.

In Abbildung 52 und Abbildung 53 werden die genannten Effekte für das worst-case und das best-case-Szenario zusammenfassend dargestellt. Insgesamt profitiert die Stadt Achim am stärksten von den zusätzlichen Einnahmen durch das Industrie- und Gewerbegebiet Achim-West. Der Nettoeffekt beträgt im worst-case-Szenario für das Jahr 2040 knapp 2 Mio. Euro jährlich. Im best-case-Szenario werden 3,3 Mio. Euro erreicht. Im Landkreis Verden steigen die Einnahmen ebenfalls in hohem Maße. Der Nettoeffekt beträgt dort 1,5 Mio. Euro bzw. 2,5 Mio. Euro. In geringerem Maße profitieren auch die übrigen Gemeinden im Landkreis Verden vom Industrie- und Gewerbegebiet Achim-West. Hier werden immerhin noch knapp 600.000 Euro bzw. 1,0 Mio. Euro erreicht.

In der Stadt Achim und im Landkreis Verden fällt der durch die steigende Steuerkraft bedingte Rückgang der Schlüsselzuweisungen höher aus, als der durch die zusätzlichen Einwohner bedingte Anstieg. Der Effekt des Anstiegs der Einwohnerzahlen auf die Höhe der Schlüsselzuweisungen ist jedoch nicht zu vernachlässigen. In der Stadt Achim macht er fast 1,2 Mio. Euro im worst-case und fast 2,5 Mio. Euro im best-case-Szenario aus. In den übrigen Gemeinden des Landkreises Verden führt der Einwohnereffekt sogar dazu, dass trotz des Anstiegs der Steuerkraft insgesamt mehr Schlüsselzuweisungen vereinnahmt werden können.

Insgesamt steigen die Kreisumlagezahlungen der Gemeinden im Landkreis Verden deutlich an. In der Stadt Achim kann die Entlastung bei der Kreisumlage aufgrund der geringeren Schlüsselzuweisungen den Anstieg durch die höheren Steuereinnahmen nicht ausgleichen. In den übrigen Gemeinden des Landkreises wirken sowohl die höheren Steuereinnahmen, als auch die höheren Schlüsselzuweisungen in Richtung höherer Kreisumlagezahlungen. In der Summe kann der Landkreis Verden im worst-case 1,8 Mio. Euro an zusätzlicher Kreisumlage vereinnahmen. Im best-case sind es 3,0 Mio. Euro.

Die fiskalischen Effekte sind für die Stadt Achim innerhalb des Landkreises Verden erwartungsgemäß am höchsten, da die Gewerbefläche auf dem Stadtgebiet liegt und dort ein Großteil der Gewerbesteuerereinnahmen vereinnahmt wird. Außerdem wird erwartet, dass die zusätzlichen Arbeitsplätze einen weiteren positiven Einfluss auf die Bevölkerungsdynamik in der Region haben. Von diesem Bevölkerungseffekt profitieren ebenso die übrigen Gemeinden im Landkreis Verden.

Der Haushalt des Landkreises Verden erzielt durch die Entwicklung des Industrie- und Gewerbegebiets Achim-West zusätzliche Einnahmen, die nicht wesentlich unter denen der Stadt Achim liegen. Über die Kreisumlage entstehen die Mehreinnahmen beim Landkreis, ohne dass sich dieser selbst unmittelbar an der Entwicklung des Industrie- und Gewerbegebietes beteiligen muss. Aufgrund dieser Ausgangslage erscheinen Gespräche zwischen der Stadt Achim und dem Landkreis Verden bezüglich einer Zusammenarbeit innerhalb des Kreisgebietes bei der Realisierung des Gewerbegebietes sinnvoll.

Abbildung 52: Nettoeffekte in der Stadt Achim und den übrigen Kommunen im Landkreis Verden im worst-case-Szenario

Worst Case			
Netto-Gesamteffekt nach Finanzausgleich im Jahr 2040 (jährlich)	Stadt Achim	Übrige Gemeinden im Landkreis Verden	Landkreis Verden
zusätzliche Einwohner	1.219	1.136	2.355
Steuereinnahmen	5.482.574	551.795	...
Schlüsselzuweisungen	-2.186.440	520.824	-308.160
höhere Steuerkraft	-3.356.221	-261.981	-549.923
höhere Einwohnerzahl	1.169.781	782.805	241.763
Kreisumlage	-1.314.529	-498.420	1.812.949
Steuereinnahmen	-2.337.783	-254.674	2.592.458
Schlüsselzuweisungen	1.023.254	-243.746	-779.508
Nettoeffekt	1.981.605	574.199	1.504.789
Nettoeffekt kumuliert bis 2040	18.473.028	5.600.054	14.665.018

Quelle: eigene Berechnungen

Abbildung 53: Nettoeffekte in der Stadt Achim und den übrigen Kommunen im Landkreis Verden im best-case-Szenario

Best Case			
Netto-Gesamteffekt nach Finanzausgleich im Jahr 2040 (jährlich)	Stadt Achim	Übrige Gemeinden im Landkreis Verden	Landkreis Verden
zusätzliche Einwohner	1.996	1.870	3.866
Steuereinnahmen	8.988.097	1.109.034	...
Schlüsselzuweisungen	-3.568.664	742.096	-482.864
höhere Steuerkraft	-6.014.116	-553.624	-758.212
höhere Einwohnerzahl	2.445.452	1.295.720	275.348
Kreisumlage	-2.157.653	-860.409	3.018.062
Steuereinnahmen	-3.827.788	-513.108	4.340.896
Schlüsselzuweisungen	1.670.135	-347.301	-1.322.834
Nettoeffekt	3.261.780	990.721	2.535.198
Nettoeffekt kumuliert bis 2040	38.078.579	11.935.227	30.657.643

Quelle: eigene Berechnungen

Nettoeffekte je Arbeitsplatz und Einwohner

In einem zusätzlichen Rechenschritt werden die errechneten Effekte für die Stadt Achim in Arbeitsplatzeffekte und Einwohnereffekte differenziert. Die Zahl der Arbeitsplätze bezieht sich dabei auf den Arbeitsort der Beschäftigten. Die errechneten Effekte werden folgendermaßen aufgeteilt:

- Arbeitsplatzeffekte umfassen die Effekte bei Grundsteuer B, Gewerbesteuer und Umsatzsteuer sowie den darauf entfallenden Rückgang bei den Schlüsselzuweisungen und die entsprechenden zusätzlichen Kreisumlagezahlungen.
- Einwohnereffekte umfassen die Effekte bei der Einkommensteuer sowie die zusätzlichen Schlüsselzuweisungen durch den Einwohnereffekt (bereinigt um die geringeren Schlüsselzuweisungen durch die zusätzliche Einkommensteuer) und die entsprechenden zusätzlichen Kreisumlagezahlungen.

Die Nettoeffekte je Arbeitsplatz und Einwohner sind in Abbildung 54 ausgewiesen. Im worst-case-Szenario erzeugt ein zusätzlicher Arbeitsplatz einen Nettoeffekt von 590 Euro. Für einen zusätzlichen Einwohner ergeben sich 570 Euro. Im best-case-Szenario geht der Effekt eines Arbeitsplatzes auf 520 Euro zurück, während der Effekt eines zusätzlichen Einwohners auf 710 Euro ansteigt. Insgesamt kann festgehalten werden, dass sich der Gesamteffekt nur dann einstellt, wenn es zusätzlich zu den neu geschaffenen Arbeitsplätzen in der Stadt Achim auch gelingt, zusätzliche Einwohner zu gewinnen.

Abbildung 54: Nettoeffekte je Arbeitsplatz und Einwohner

Nettoeffekte differenziert nach zusätzlichen Arbeitsplätzen und Einwohnern	Worst Case	Best Case
	Stadt Achim	Stadt Achim
zusätzliche Arbeitsplätze	2.183	3.563
Arbeitsplatzeffekte		
in 2040	1.289.180	1.841.796
kumuliert bis 2040	12.018.072	21.501.438
Effekte je Arbeitsplatz		
in 2040	590,55	516,92
kumuliert bis 2040	5.505,30	6.034,64
zusätzliche Einwohner	1.219	1.996
Einwohnereffekte		
in 2040	692.424	1.419.984
kumuliert bis 2040	6.454.956	16.577.141
Effekte je Einwohner		
in 2040	568,03	711,42
kumuliert bis 2040	5.295,29	8.305,18

Quelle: eigene Berechnungen

Die übrigen Gemeinden des Landkreises Verden profitieren überwiegend vom Zuzug neuer Einwohner, die neu entstehende Arbeitsplätze im Industrie- und Gewerbegebiet besetzen. Die Effekte belaufen sich in diesen Gemeinden auf ca. 450 Euro je neuem Einwohner. Für den Landkreis Verden betragen die einwohnerinduzierten Effekte ca. 200 Euro je zusätzlichem Einwohner. Der Landkreishaushalt profitiert in der relativen Betrachtung in besonderem Maße von den arbeitsplatzbezogenen Effekten (900 Euro je zusätzlichem Arbeitsplatz).

Zusätzliche Einnahmen des Landes Niedersachsen

Das Land Niedersachsen profitiert ebenfalls von der Entwicklung des Industrie- und Gewerbegebiets Achim-West. Es war jedoch nicht Aufgabe des Gutachtens, diese Effekte vollständig zu quantifizieren. Theoretisch wäre eine gleichartige Berechnung wie für das Land Bremen unter Berücksichtigung des Länderfinanzausgleichs auch für Niedersachsen möglich gewesen. Allerdings wäre anders als im Fall Bremens nicht davon auszugehen, dass die zusätzlichen Gewerbeansiedlungen in Achim-West tatsächlich auch zusätzliche Ansiedlungen in Niedersachsen darstellen. Aufgrund der Größe des Landes ist in viel höherem Maße von Verlagerungseffekten oder Konkurrenz zwischen anderen Gewerbebeständen auszugehen, so dass die

Effekte für die Region nicht in gleicher Höhe als Nettoeffekte für das Land Niedersachsen angenommen werden können.

Auf Basis der durchgeführten Berechnungen können jedoch die Bruttoeffekte für drei wesentliche Finanzströme benannt werden. Dabei handelt es sich um die Einnahmen des Landes Niedersachsen aus der Gewerbesteuerumlage, den Landesanteil an den zusätzlichen Einnahmen aus der Einkommensteuer und die einmalig durch den Flächenverkauf fällige Grunderwerbsteuer. Für die Gewerbesteuerumlage und den Anteil an der Einkommensteuer wurden jeweils die zusätzlichen Effekte in der Stadt Achim und den übrigen Gemeinden des Landkreises Verden zugrunde gelegt. In Abbildung 55 werden die Effekte sowohl für das Jahr 2040 als auch kumuliert für den Zeitraum von 2022 bis 2040 dargestellt.

Abbildung 55: Bruttoeffekt durch ausgewählte Einnahmearten in den Gemeinden des Landkreises Verden für das Land Niedersachsen

	Worst Case		Best Case	
	2040 (jährlich)	kumuliert bis 2040	2040 (jährlich)	kumuliert bis 2040
Gewerbesteuerumlage	719.842	6.684.638	1.183.065	13.994.418
Anteil des Landes an der Einkommensteuer	3.035.772	28.190.940	4.713.602	55.756.993
Grunderwerbsteuer	...	1.765.000	...	2.515.000
Summe	3.755.615	36.640.578	5.896.667	72.266.411

Anmerkung: Die Grunderwerbsteuer beträgt 5 % auf die Grundstückspreise.

Quelle: eigene Berechnungen

Insgesamt wird ab dem Jahr 2040 durch die Gewerbesteuerumlage und den Anteil an der Einkommensteuer ein jährlicher Bruttoeffekt von 3,8 Mio. Euro im worst-case-Szenario und von 5,9 Mio. Euro im best-case-Szenario erreicht. Durch die Grunderwerbsteuer fließen dem Haushalt des Landes Niedersachsen zusätzlich einmalig zwischen 1,8 und 2,5 Mio. Euro zu. Bis 2040 wird dadurch ein Gesamteffekt von 36,6 Mio. Euro im worst-case und von 72,3 Mio. Euro im best-case erreicht. Anders als bei den Effekten auf der kommunalen Ebene erzielt das Land dabei die größten Bruttoeffekte durch den Anteil des Landes an der Einkommensteuer.

In Summe ist festzustellen, dass das Land Niedersachsen sowohl im worst-case, als auch im best-case kumuliert bis 2040 in annähernd gleicher Höhe an den zusätzlichen fiskalischen Effekten von Achim-West partizipiert, wie die Kommunen und der Landkreis Verden zusammen.

5.3 Zusammenfassung der fiskalischen Effekte insgesamt

Die fiskalischen Effekte für Bremen und Achim lassen sich in Abbildung 56 wie folgt zusammenfassen (vgl. Kapitel 5.1 und 5.2): Die Stadt Achim profitiert im best-case kumuliert bis 2040 von fiskalischen Effekten in Höhe von 38,1 Mio. Euro. Auf das (einzelne) Jahr 2040 entfallen dabei 3,3 Mio. Euro. Für Bremen belaufen sich die fiskalischen Effekte, wenn man den Bevölkerungseffekt ausblendet, kumuliert bis zum Jahr 2040 auf 27,9 Mio. Euro im best-case, davon entfallen auf das (einzelne) Jahr 2040 2,4 Mio. Euro.

Abbildung 56: *Fiskalische Effekte, im Jahr 2040 und kumuliert für die Jahre 2021-2040 [in Mio. €]*

Szenario	Stadt Achim	Übrige Gemeinden im LK Verden	LK Verden	Bremen (ohne Bev.-effekt)	Bremen (inkl. Bev.-effekt)
			[in Mio. €]		
worst-case in 2040	2,0	0,6	1,5	1,5	9,0
best-case in 2040	3,3	1,0	2,5	2,4	14,0
worst-case kum. bis 2040	18,5	5,6	14,7	13,4	87,4
best-case kum. bis 2040	38,1	11,9	30,7	27,9	174,0

6 Rentabilitätsbetrachtung

Bei der Rentabilitätsbetrachtung wurden weitestgehend die gleichen Annahmen aus dem Gutachten von 2015 übernommen.⁷⁵ Für die Berechnung der fiskalischen Rentabilität werden dort den öffentlichen Aufwendungen die zu erwartenden Erträge aus Flächenverkäufen und Steuereinnahmen gegenübergestellt. Zum Einsatz kommt dabei die sog. Discounted-Cash-Flow-Methode (DCF). Diese wird auch von Seiten der EU zur Bewertung von Investitionsprojekten eingesetzt.⁷⁶ Dabei werden die einzelnen Zahlungsströme auf der Einnahmen- und Ausgabenseite ab dem Jahr 2017 mit einem kalkulatorischen Zinssatz von 2 % abgezinst⁷⁷ (zum Vergleich, im Gutachten von 2015 wurde mit einem Zinssatz von 3 % gerechnet), um entgangene Zinsen, z. B. durch die Verwendung der öffentlichen Aufwendungen am Kapitalmarkt, abzubilden.

Die Steuereinnahmen bilden neben den Einnahmen aus Flächenerlösen (vgl. Kapitel 0) die Einnahmeseite bei der Aufstellung der Bilanz zur fiskalischen Rentabilität. Abbildung 57 zeigt die fiskalische Rentabilität vor und nach Abzinsung. Auf der Ausgabenseite werden neben den Aufwendungen für die Planung und Baureifmachung der Flächen sowie für den Autobahnanschluss und weiteren Aufwendungen der Stadt Achim (Öffentliche Investitionen) auch Finanzierungskosten berücksichtigt. Dabei wird unterstellt, dass auf den anfallenden Finanzierungsbedarf Zinsen in Höhe von 2,0 % gezahlt werden müssen, sollte der Finanzierungsbedarf nicht durch Flächenverkäufe oder Steuereinnahmen aus dem Projekt selber gedeckt werden können.

⁷⁵ Vgl. Prognos AG (2015): „Wirtschaftlichkeitsuntersuchung für das Industriegebiet Achim West“, Bremen. S. 20

⁷⁶ Vgl. European Commission – Directorate General Regional Policy (2008): Guide to Cost Benefit Analysis of Investment Projects.

⁷⁷ Die Senatorin für Finanzen des Landes Bremen gibt für Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen mit einem Betrachtungszeitraum von <= 20 Jahren einen Kalkulationszinssatz von 1,84 % vor. Die Deutsche Bundesbank, auf die das Bundesfinanzministerium bei seinen Kalkulationszinssätzen für Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen verweist, sieht für börsennotierte Bundeswertpapiere im Jahr 2017 einen durchschnittlichen Zinssatz von 0,94 % für eine Anlage von 22 Jahren vor. Um dem etwas längeren Betrachtungszeitraum ggü. den Angaben der Senatorin für Finanzen von knapp über 20 Jahren gerecht zu werden und im Sinne eines konservativen Ansatzes, wurde für die Berechnungen ein Zinssatz von 2,0 % gewählt.

Quellen: <http://www.finanzen.bremen.de/sixcms/detail.php?gsid=bremen53.c.7669.de> / https://www.bundesbank.de/Navigation/DE/Service/Bundeswertpapiere/Kurse_und_Renditen/kurse_und_renditen.html (Stand: 18.12.2017).

Abbildung 57: Fiskalische Rentabilität für den Betrachtungszeitraum 2014-2040

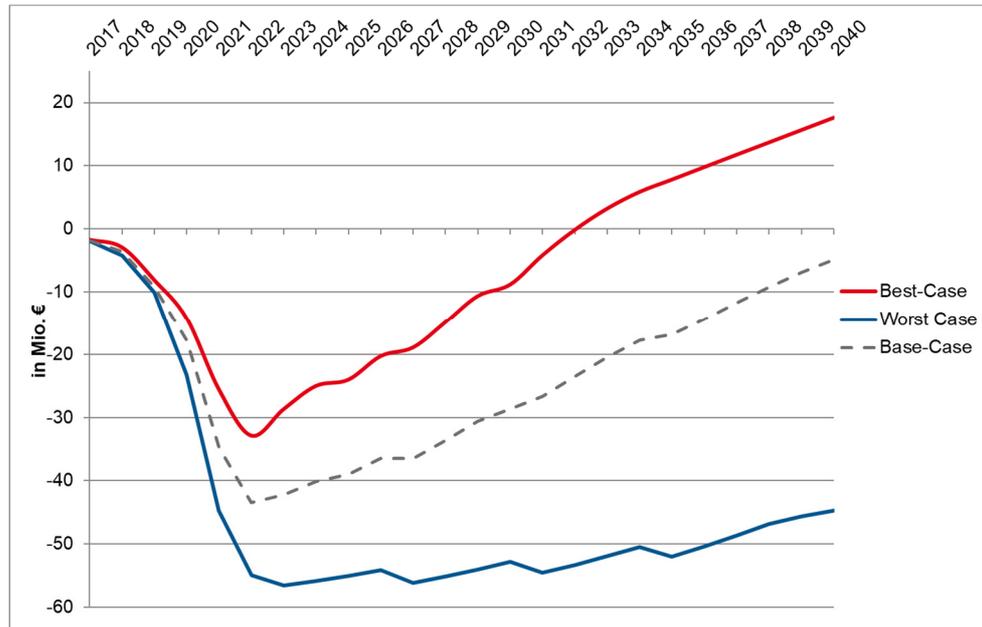
		worst-case Szenario	best-case Szenario
[in Mio. €]			
Vor Abzinsung			
Öffentliche Investitionen	[a]	-114,0	-98,1
Erlöse aus öffentlichen Investitionen Dritter	[b]	33,9	44,9
Finanzierungskosten (Zinsen)	[c]	-24,0	-5,6
Erlöse aus Flächenverkäufen	[d]	39,0	54,0
Fiskalische Effekte für Achim	[e]	18,5	38,1
Fiskalische Rentabilität (vor Abzinsung)	[f = e + d + c + b + a]		
Fiskalische Rentabilität (nach Abzinsung mit 2,0%)	[g]	-46,6	33,2
		-44,7	17,6

Quelle: Eigene Berechnungen

Auf der Erlösseite finden sich als eingeworbene Mittel die Finanzierungsbeiträge Dritter (bspw. aus Bundes- oder Landesförderung) als „Erlöse aus öffentlichen Investitionen Dritter“, die Erlöse aus den Flächenverkäufen und die mit der Entwicklung des Industrie- und Gewerbegebiets Achim West generierten Steuereinnahmen. Aus der Gegenüberstellung der öffentlichen Aufwendungen und der Erlöse im Zeitverlauf errechnet sich die fiskalische Rentabilität. Diese liegt vor Abzinsung im worst-case Szenario bei -46,6 Mio. €. Im best-case Szenario ergibt sich eine positive fiskalische Rentabilität von 33,2 Mio. €. Nach Abzinsung liegt die fiskalische Rentabilität bei -44,7 Mio. € (worst-case) bzw. bei 17,6 Mio. €.

Im best-case Szenario wird der Return on Investment im Jahr 2033 erwartet. Ab diesem Jahr kann das Projekt eine positive fiskalische Rentabilität aufweisen. Im worst-case Szenario kann bei einem Betrachtungshorizont bis zum Jahr 2040 keine positive fiskalische Rentabilität erreicht werden. Mit -44,7 Mio. € im Jahr 2040 gegenüber -52,0 Mio. € im Jahr 2035 zeigt sich auch im worst-case Szenario eine positive Entwicklung. Allerdings ist an dieser Stelle zu beachten, dass die Kosten für die Erweiterung der Theodor-Barth-Straße, die auf Bremischer Seite entstehen würden, wenn Achim-West erschlossen wird, nicht in die Rentabilitätsberechnung mit eingeflossen sind. Diese Erweiterung wird im Falle der Gewerbegebietsentwicklung nötig sein und würde die Bilanz im best-case um weitere rund 3 Mio. Euro und im worst-case um weitere 8 Mio. Euro belasten (vgl. Kapitel 3.2.2)

Abbildung 58: Fiskalische Rentabilität **nach** Abzinsung



Quelle: eigene Berechnung

Die im worst-case Szenario unterstellten, signifikant höheren öffentlichen Aufwendungen sind, neben den insgesamt zurückhaltenden Annahmen bezüglich Arbeitsplatzentwicklung und Flächenerlösen, ein bedeutender Grund für den signifikanten Unterschied der Ergebnisse des worst-case und des best-case Szenarios. Die Aufwendungen liegen 15 % über den Annahmen des best-case Szenarios. Gleichzeitig wird im worst-case Szenario unterstellt, dass keine Bundesmittel und keine Mittel der Deutschen Bahn AG für die Eisenbahnunterführung eingeworben werden können und die finanzielle Beteiligung am Brückenbauwerk BAB1 nicht realisiert wird. Aufgrund dieses starken Unterschiedes zwischen den beiden Szenarien wurde ein sogenanntes „base-case“ berechnet. Dafür wird angenommen, dass sich Kosten in der Mitte zwischen worst-case Szenario und best-case Szenario eependeln. ferner verläuft die Flächenvermarktung entsprechend dem best-case Szenario (die Flächen sind also schneller vermarktet, als im worst-case Szenario) allerdings bei Flächenpreisen zwischen best-case und worst-case. Bei diesen Annahmen steigt die fiskalische Rentabilität (nach Abzinsung) im Jahr 2040 auf -4,2 Mio. €. Return on Investment könnte in diesem Szenario bei dem gleichen Verlauf der Rentabilitätsentwicklung wie von 2035 bis 2040 im Jahr 2043 erreicht werden. Abbildung 58 verdeutlicht diese Entwicklung als grau-gestrichelte Linie. Der Rentabilitätsverlauf „verbessert“ sich aus Projektsicht, wenn die Einlage Achims von 9,6 Mio. Euro berücksichtigt wird (vgl. Kapitel 0). Wenn man gleichzeitig die Kosten für die Theodor-Barth-Straße im Saldo ebenfalls berücksichtigt (als „Gesamtprojektsicht“) würde sich der positive Effekt im worst-case Szenario auf 1,6 Mio. Euro reduzieren.

7 Schlussbetrachtung und Bewertung der Machbarkeit

Interkommunale Kooperationen bei der Entwicklung von Gewerbeflächen haben mehrere Ziele (vgl. Kapitel 2). Dazu gehören:

- Minimierung des Risikos der finanziellen (Vor-)Leistung zur Bereitstellung der Gewerbeflächen und Infrastruktur.
- Erhöhung der Leistungskraft und Wirtschaftlichkeit der kommunalen Verwaltung.
- Verbesserung der Chancen im Standortwettbewerb mit anderen Regionen durch verbessertes Flächenangebot in Qualität und Quantität.
- Positive Effekte für die Haushaltslage der Kommunen.⁷⁸

Dies trifft auf eine interkommunale Kooperation zwischen Bremen und Achim ebenfalls zu. Konkret können aus der länderübergreifenden Zusammenarbeit folgende Vorteile resultieren:

- Das bestehende **Gewerbegebiet Bremer Kreuz** profitiert von einer **verbesserten Verkehrsanbindung**.
- Mit Achim-West werden kleinteiligere Gewerbeflächengrundstücke angeboten, die es ermöglichen auch **KMU weiterhin ausreichende und hochwertige Erweiterungs- und Entwicklungsmöglichkeiten insbesondere aus dem Bremer Osten** zu bieten.
- Achim profitiert durch eine Einbindung in die **gemeinsame Vermarktung mit Bremen**.
- Achim kann von den umfassenden Erfahrungen Bremens bei der Entwicklung großflächiger Industrie- und Gewerbegebiete durch **Einbindung von Bremer Know-how** besser profitieren.
- Bei Flächenanfragen von Unternehmen, denen in Bremen keine adäquate Fläche angeboten werden kann, kann im Wirtschaftsraum Bremen unter Berücksichtigung von Achim-West ein **breiteres Flächenportfolio in 1A-Lage am Kraftband A1** angeboten werden und damit die Erhaltung oder Gewinnung von Arbeitsplätzen (mit Wohnsitz in der Region) sichergestellt werden.
- Durch die Kooperation macht sich die **Region Bremen und Umland** nicht nur für regionale sondern auch für externe

⁷⁸ Vgl. Gawron, Thomas et al. (2010): Instrumentendiskussion: die Eignung raumwirksamer Instrumente und kooperativer Ansätze zur Verfolgung flächenpolitischer Strategien, Band 8 der Schriftenreihe des Forschungsverbundes KoReMi, S. 78 und 84.

Unternehmen attraktiv und **verbessert seine Positionierung im internationalen Standortwettbewerb.**

Die Frage der **Organisationsform** ist für die Machbarkeit der Entwicklung einer interkommunalen Entwicklung von Gewerbeflächen per se kein kritischer Faktor (vgl. Kapitel 2.2). Für die spätere Berechnung der regionalökonomischen Effekte ist die Intensität der Zusammenarbeit hingegen entscheidend.

Grundlage für jede Art einer interkommunalen Zusammenarbeit, unabhängig von Kooperationstiefe und Intensitätsgrad, ist jedoch ein **Verhaltenskodex**. Dabei sind die von beiden Seiten definierten Kooperationskriterien zu berücksichtigen. Die Verantwortlichen aus Bremen und Achim haben bereits vereinbart, dass darin u.a. Regeln zur Minimierung der Konkurrenz zwischen den in den Städten vorhandenen Gewerbeflächen, insbesondere Achim-West, Bremer Kreuz und Gewerbepark Hansalinie festgehalten werden sollen. Die konkrete Ausgestaltung des Verhaltenskodex befindet sich derzeit in der Abstimmung.

Mit der bevorstehenden **Einigung zwischen Bremen und Achim auf einen gemeinsamen Verhaltenskodex** ist während der Erarbeitung dieser Machbarkeitsstudie bereits ein **bedeutendes (Zwischen)Ergebnis als Basis einer interkommunalen Zusammenarbeit bei der Gewerbeflächenentwicklung erreicht worden**. Die Machbarkeit für diesen Aspekt ist somit nachgewiesen. Die Umsetzung dieser wichtigen Basis für eine intensivere Kooperation wird – vorbehaltlich der Gremienzustimmung – Realität werden.

Für die **konkrete Ausgestaltung der interkommunalen Kooperation** zwischen Achim und Bremen ergeben sich, wie in Kapitel 2.2 dargestellt, **drei Varianten**. Annahme für die Nullvariante (Variante 0) ist, dass das Industrie- und Gewerbegebiet Achim-West ohne die Kooperation zwischen Bremen und Achim nicht realisierbar ist. Begründet liegt dies in den sehr hohen Investitionskosten, insbesondere für die externe Verkehrserschließung zu Beginn der Gewerbegebietsentwicklung. Diese hohen Investitionssummen kann Achim allein nicht aufbringen.

Voraussetzung für die zwei Varianten 1 und 2 ist der gemeinsam zu verabschiedende Verhaltenskodex (s.o.). Bei der Variante 1 wird eine bilaterale Vermarktungsstrategie innerhalb einer öffentlich-rechtlichen Vereinbarung verfolgt. Variante 2 stellt die intensivste Art der Kooperation dar, eine institutionalisierte Zusammenarbeit zur Planung, Realisierung und Vermarktung des Industrie- und Gewerbegebietes Achim-West. Bei Variante 2 ist zu beachten, dass die Auswirkungen auf das Gewerbegebiet Bremer Kreuz in die Analyse mit einbezogen, jedoch keine weitere Partnergemeinden mit eingebunden werden.

Auch wenn die qualitativen Argumente aus regionalwissenschaftlicher Sicht für eine interkommunale Zusammenarbeit sprechen, stellt sich aus fiskalischer Sicht insgesamt die Frage nach quantifizierbaren regionalwirtschaftlichen und fiskalischen Effekten für

Achim, Bremen und die übrige Region. Diese sind von entscheidender Bedeutung. Dies gilt in besonderem Maße für ein Haushaltsnotlageland wie Bremen. Die Frage der Machbarkeit umfasst somit als wesentliches Element zwingend auch quantifizierte Wirkungen auf Wirtschaftskraft, Arbeitsmarkt und Haushalte der beteiligten Partner.

Aus der dazu notwendigen Ermittlung der regionalwirtschaftlichen Effekte des Industrie- und Gewerbegebietes Achim-West lassen sich die folgenden **direkten, indirekten und induzierten Einkommenseffekte für Achim und Bremen** und die übrige Region zusammenfassen (siehe Kapitel 4):

- Bis 2040 ergeben sich **kumuliert Bruttowertschöpfungseffekte** in Höhe von **rund 2,7 bis 5,7 Mrd. €**.
- In 2040 ergeben sich **direkte Beschäftigungseffekte von rund 2.000 Erwerbstätigen im Worst-Case** und **rund 3.500 im Best-Case**. Davon:
 - rund **680 bis 1.100 Erwerbstätige** mit **Wohnsitz in Achim** und
 - **800 bis knapp 1.250 Erwerbstätige** mit **Wohnsitz in Bremen**.
- Inklusive der indirekten und induzierten Erwerbstätigen werden **in der Region insgesamt Effekte von 3.000 bis knapp 5.000 Arbeitsplätzen** ausgelöst.

Aus den nach Wohn- und Arbeitsort differenzierten Arbeitsplatzeffekten sowie den zugehörigen Wertschöpfungseffekten sind die fiskalischen Effekte für Bremen (Abschnitt 5.1) und für Achim sowie die übrigen Gebietskörperschaften im Landkreis Verden (Abschnitt 5.2) dezidiert ermittelt worden.

Für Bremen ergeben sich umfassende fiskalische Effekte. Bremen profitiert langfristig von der Realisierung des Gewerbegebiets, obwohl dieses außerhalb der Landesgrenzen liegt. Gründe hierfür sind die entstehenden Arbeitsplätze (direkte Effekte) die von in Bremen wohnhaften Personen eingenommen werden sowie Vorleistungsgüter (indirekte Effekte), die aus Bremen bezogen werden und die erhöhte Nachfrage einhergehend mit Einkommensverausgabung in Bremen (induzierte Effekte). Weiterhin führen die durch das Gewerbegebiet entstehenden Arbeitsplätze mit Wohnsitz Bremen zu konstanten bzw. steigenden Einwohnerzahlen, die im bundesstaatlichen Finanzausgleich von hoher Bedeutung sind. Ferner kommt es zu Entlastungen bei den Sozialhilfekosten. Diese wurden jedoch im Rahmen des Gutachtens nicht quantifiziert.

Die strukturellen Besonderheiten eines Stadtstaates wie Bremen gehen gewöhnlich einher mit überdurchschnittlicher Wirtschafts- und Steuerkraft. Gleichwohl weist Bremen eine im Bundesschnitt geringere Steuerquote als in nahezu allen anderen westdeutschen

Ländern auf.⁷⁹ Die Problematik besteht darin, dass eine starke wirtschaftliche Verflechtung mit dem durch die Ländergrenzen zerschnittenen Umland vorliegt. Nicht zuletzt durch die anhaltende Suburbanisierung entstehen gewichtige Probleme für Stadtstaaten, wodurch die Steuerkraft der Wirtschaftskraft hinterherhinkt und im Landeshaushalt dadurch wichtige Einnahmen wegfallen.⁸⁰ Eine auch durch die überausgelastete Infrastruktur (bspw. Kinderbetreuung, Schulen, Verkehr) in Großstädten ausgelöste Abwanderung der städtischen Bevölkerung, insbesondere finanzkraftstarker Familien, führt dabei zu einem Rückgang der Einkommenssteuer (Wohnortprinzip) sowie wichtiger Einnahmen aus dem Finanzausgleich, zumal jeder Einwohner hierfür wertvoll ist. Was in Flächenländern zu einer Entlastung der Metropolen führt, bewirkt in Stadtstaaten genau das Gegenteil.

Eine Realisierung des Industrie- und Gewerbegebietes Achim-West würde dieser Entwicklung entgegenwirken, da eine Investition in die Wirtschaftskraft des Bremer Umlandes dem Bremer Haushalt zugutekommt. Geht es dem Umland gut, geht es auch Bremen gut. Dies gilt umgekehrt auch und kann sowohl über direkte Arbeitsplätze oder über Bremer Vorleistungsquoten, als auch über erhöhte Nachfrageeffekte, die in Bremen befriedigt werden, der Fall sein. Des Weiteren sind auch in Bremen die Dispositionsreserven für Gewerbeflächen in den vergangenen Jahren rückläufig. Das Vorhandensein von Ausweichmöglichkeiten im Umland bedeutet gleichzeitig eine gewisse Flexibilität in der Vergabe der eigenen Flächen, ohne dadurch eine Fernwanderung von Unternehmen befürchten zu müssen. Die Wahrscheinlichkeit, wichtige Gewerbetreibende in der Region halten zu können, steigt.

Für Achim hat die Realisierung des Industrie- und Gewerbegebietes Achim-West ebenfalls weitreichende fiskalische Folgen. Dies ist i.d.R. eine Prämisse zur Entwicklung eines Gewerbegebietes. Jedoch sind die bei Achim verbleibenden Nettoeffekte aufgrund der Ausgleichssysteme sehr viel geringer als die Bruttoeffekte.

Das Land Niedersachsen profitiert ebenfalls von der Entwicklung des Industrie- und Gewerbegebiets Achim-West. Es war jedoch nicht Teil des Gutachtens, diese Effekte vollständig zu quantifizieren. Anders als im Fall Bremens ist aber nicht davon auszugehen, dass die zusätzlichen Gewerbeansiedlungen in Achim-West tatsächlich auch zusätzliche Ansiedlungen in Niedersachsen darstellen. Auf Basis der durchgeführten Berechnungen können jedoch die Bruttoeffekte für drei wesentliche Finanzströme benannt werden. 1.) Gewerbesteuerumlage, 2.) Landesanteil an

⁷⁹ Vgl. Heinemann (2011), Regionale Disparität beim Steueraufkommen in den Ländern – Herausforderungen für Bremen, Finanzpolitik Aktuell, Heft 31, 2011.

⁸⁰ Vgl. Kitterer, Wolfgang, Burckardt, Tanja und Hajo Löwer (2004), Die Einbeziehung der Stadtstaaten in das bundesdeutsche Finanzverteilungssystem, Stadtstaaten und Finanzausgleich. Regionalwirtschaftliche Studien 19, 2004: 22 ff. Vgl. Heinemann (2005), Die Wirtschaftskraft der Stadtstaaten im Vergleich mit Großstädten, Bremer Diskussionsbeiträge zur Finanzpolitik 1, 2005.

zusätzlicher Einkommensteuer und 3.) bei Flächenverkauf fällige Grunderwerbsteuer. Insgesamt wird ab dem Jahr 2040 durch die Gewerbesteuerumlage und den Anteil an der Einkommensteuer ein jährlicher Bruttoeffekt von 3,8 Mio. Euro (worst-case-Szenario) bis 5,9 Mio. Euro (best-case-Szenario) erreicht. Durch die Grunderwerbsteuer fließen dem Land zusätzlich einmalig zwischen 1,8 und 2,5 Mio. Euro zu. Bis 2040 wird dadurch ein Gesamteffekt von 36,6 Mio. Euro im worst-case und von 72,3 Mio. Euro im best-case erreicht. Anders als bei den Effekten auf der kommunalen Ebene erzielt das Land dabei die größten Bruttoeffekte durch den Anteil des Landes an der Einkommensteuer.

In konkreten Zahlen ausgedrückt ergeben sich auf der regionalen Ebene folgende Steuereinnahmen:

- Gemeinde **Achim** im Jahr 2040: **2,0 bis 3,3 Mio. €** (nach Umlage). Im gesamten Betrachtungszeitraum werden **fiskalische Effekte von 18,5 bis 38,1 Mio. € (kumuliert)** für Achim generiert.
- Die **übrigen Gemeinden** im LK Verden sowie der **Landkreis Verden** selbst profitieren ebenfalls. Für die **übrigen Gemeinden in LK Verden** entstehen positive fiskalische Effekte zwischen kumuliert **5,6 und 11,9 Mio. €**. Für den **Landkreis** belaufen sich die **fiskalischen Effekte auf 14,7 Mio. € im Worst-Case und 30,7 Mio. € im Best-Case**.
- **Bremen** profitiert im Jahr 2040 von Steuereinnahmen in Höhe von **9,0 bis 14,0 Mio. €** (nach Finanzausgleich und inkl. Bevölkerungseffekt). Im gesamten Betrachtungszeitraum werden kumuliert fiskalische Effekte von **87,4 bis 174,0 Mio. €** (inkl. Bevölkerungseffekt) für Bremen generiert. Selbst **ohne Bevölkerungseffekt** belaufen sich die kumulierten Fiskaleffekte auf **13,4 Mio. € im Worst-Case und 27,9 Mio. € im Best-Case**.

Eine besondere Herausforderung ergibt sich bei der Entwicklung des Industrie- und Gewerbegebietes Achim-West und damit der konkreten Kooperation aus den hohen Erschließungskosten, denen für mehrere Jahre keine ausreichenden Erlöse für die direkte Refinanzierung gegenüberstehen. Dies verdeutlicht die Rentabilitätsbetrachtung (siehe Abschnitt 6), wobei hier die bremischen Kosten für die Theodor-Barth-Str. noch nicht berücksichtigt sind.

Demzufolge weist das Entwicklungsprojekt ohne die Einlagen der Stadt Achim und (zunächst) ohne Berücksichtigung der fiskalischen Effekte Achims ein **Defizit zwischen 65,1 Mio. € und 4,8 Mio. €** auf. Damit wäre das Projekt für die Stadt Achim allein nicht umsetzbar.

Bislang bestehen „zusätzliche“ Finanzierungsmöglichkeiten anhand einer **Kostenbeteiligung der Stadt Achim in Höhe von 9,6 Mio. €** und aus **den Steuereinnahmen**. Selbst wenn alle projektbedingt generierten fiskalischen Effekte Achims zur Kostentilgung herangezogen werden, besteht ein **Finanzierungsdefizit von 41,2**

Mio. € im Worst-Case. Im **Best-Case** könnte **hingegen ein positives Ergebnis von bis zu 35,3 Mio. €** erreicht werden.

Für die Realisierung des Gewerbegebietes Achim-West ist die Beteiligung Dritter erforderlich, da einer noch höheren Vorfinanzierung der Kosten durch Achim aus finanzaufsichtlichen Gründen Grenzen gesetzt sind. Eine Beteiligung Bremens ist aufgrund der verkehrlichen Erschließung mit der notwendigen Erweiterung der Theodor-Barth Straße ohnehin notwendig.

Für Bremen sind insbesondere folgende Vorteile in Betracht zu ziehen:

- Bei Anfragen von Unternehmen nach Flächen, die in Bremen nicht vorhanden sind, kann Bremen auf Achim verweisen und stellt damit die Erhaltung oder Gewinnung von Arbeitsplätzen für die Wirtschaftsregion sicher. Einwohner und Arbeitsplätze werden aufgrund von Pendlerbeziehungen und Vorleistungsverflechtungen für Bremen gesichert, auch wenn die Ansiedlung nicht direkt in Bremen erfolgt.
- Wenn eine Kooperation in Kraft tritt, können zukünftig auch „Abwanderung“ von Unternehmen aus Bremen nach Achim wie im Fall Coca-Cola oder die Ansiedlung von Amazon in Achim in der Öffentlichkeit positiv dargestellt werden, denn die Arbeitsplätze entstehen in der Region und die Beschäftigten kommen zu großen Teilen aus Bremen.
- Neben den zuvor vorgestellten qualitativen Vorteilen aus der Kooperation für Bremen ergeben sich aus den fiskalischen Effekten (ohne Bevölkerungseffekt) **Zugewinne** in Höhe von kumuliert **13,4 Mio. €** im Worst-Case und **27,9 Mio. €** im Best-Case für Bremen.

Eine gemeinsame Entwicklung des Industrie- und Gewerbegebietes Achim-West ist nicht nur aus regionalwirtschaftlicher Perspektive sinnvoll und machbar. Bei Betrachtung der direkten, indirekten und induzierten Effekte sowie der ableitbaren Einwohnereffekte aus fiskalischen Gründen erscheint eine Beteiligung Bremens sogar opportun, da ohne eine Beteiligung Dritter das Projekt Achim-West mit einem sehr hohen Risiko verbunden ist und daher nach derzeitigem Planungsstand nicht umsetzbar erscheint. Ohne die Entwicklung des GI-Gebietes Achim-West gehen beträchtliche Einnahmen für Bremen, den Landkreis Verden und dessen Gemeinden verloren.

Grundsätzlich könnte Bremen, auf eine direkte Beteiligung an der Gewerbegebietsentwicklung Achim-West verzichten und nur durch den Ausbau der Theodor-Barth-Straße auf eigenem Stadtgebiet zum Gelingen beitragen. Dann könnte Bremen die Ansiedlung von Unternehmen dort jedoch weder positiv argumentieren noch beeinflussen. Dagegen profitiert Bremen bei einer aktiven Beteiligung und Kooperation von der Gewerbeflächenentwicklung durch bessere, direkte Einflussmöglichkeiten.

Auch der Landkreis Verden könnte deutlich profitieren. Da er sich bislang nur in Höhe von 1,8 Mio. € an den Kosten beteiligen will, aber in ähnlicher Höhe wie Achim oder Bremen von den positiven Effekten der Gewerbegebietsentwicklung profitiert, wären Gespräche über eine weitere Beteiligung zu führen. Eine wesentliche Erkenntnis ist weiterhin, dass die Berechnungen – nicht überraschend – belegen, dass unter den derzeit herrschenden Finanzausgleichsregimen die Sicherung und Gewinnung von Einwohnern die maßgeblichen positiven fiskalischen Effekte generieren.

Anhang

Anhang 1: Longlist Good-Practice-Beispiele für interkommunale Gewerbegebietsentwicklungen

Gewerbepark	Typ	Anlass der Kooperation	Beteiligte	Organisationsform
European Science- and Business Park AVANTIS	international	Die beiden Städte konnten ihre gewerblichen Flächenbedarfe nicht mehr decken	Stadt Aachen, Stadt Heerlen und das Land NRW (sowie die Industriebank LIOF und niederländische Gemeinde Kerkrade)	Öffentlich-rechtliche Vereinbarung (ÖRV)
Interkommunales Gewerbegebiet Siegerland Flughafen	interregional, Ländergrenzen-übergreifend	Gewerbeflächenschaffung in Flughafennähe	2 Gemeinden: Burbach (NRW) und Rennerod (RP) sowie Zweckverband Flughafen Siegerland (seinerseits Zweckverband beider Gemeinden)	Zweckverband für Gewerbegebiete
Stadtentwicklungsverband Ulm/Neu-Ulm	interkommunal, Ländergrenzen-übergreifend	Konkurrenzdruck zwischen Gemeinden führte zu starker Verhandlungsposition der Unternehmen; dieser hatte Preisdumping zur Folge	Städte Ulm und Neu-Ulm; weitere Kooperationspartner sind die Gemeinden Blaustein, Dornstadt, Nersingen und Eichingen	Der Stadtentwicklungsverband ist ein öffentlich-rechtlicher Zweckverband nach bayrischem Recht mit Sitz in Neu-Ulm. Dem Verband wurde die gesamte Gewerbeentwicklung und WIFÖ übertragen

<p>Grafschafter Gewerkepark Genend</p>	<p>interkommunal</p>	<p>Gemeinsames Ziel: Regionale Branchenvielfalt fördern und Verlust von Bergbaurbeitsplätzen kompensieren</p>	<p>4 Städte (Moers, Kamp-Lintfort, Neukirchen-Vluyn und Rheinberg)</p>	<p>Öffentlich-rechtliche Vereinbarung der beteiligten Städte; gemeinsame Gründung der Gewerkepark Genend GmbH; zzgl. Gründung einer gemeinsamen Wirtschaftsförderungsgesellschaft (AÖR)</p>
<p>Virtueller Gewerbeflächenpool Kreis Kleve AUREA</p>	<p>interkommunal (stadt-regional)</p>	<p>Flächenengpass an verfügbaren gewerblichen Bauflächen in der Stadt Goch</p>	<p>Bezirksregierung in Düsseldorf, der Kreis Kleve sowie alle 16 Städte und Gemeinden des Kreises Kleve</p>	<p>Zweckverband für Gewerbegebiete</p>
<p>newPark Datteln</p>	<p>interkommunal</p>	<p>Gemeinsames Ziel: Großflächigen Industrieunternehmen attraktiven Standort in der Metropole Ruhr bieten</p>	<p>23 Städte und zwei Kreise beteiligen sich an der Finanzierung und Realisierung des Industrieareals</p>	<p>newPark Planungs- und Entwicklungsgesellschaft mbH (GmbH)</p>
<p>Gewerbegebiet Ravenna-Park</p>	<p>interkommunal</p>	<p>Halle (Westf.) hatte nicht ausreichend Bedarf für die geplante Größe des GE.</p>	<p>3 Gemeinden: Halle (Westf.), Werther (Westf.) und Gütersloh (alle in NRW)</p>	<p>Öffentlich-rechtliche Vereinbarung (ÖRV)</p>

ECO Park	interkommunal	Gewerbepark zur Umsetzung nachhaltiger Unternehmensideen	3 bzw. 4 Beteiligte: Die Gemeinden Cappeln und Emstek, die Stadt Cloppenburg und der Landkreis Cloppenburg	Zweckverband für Gewerbegebiete
Gewerbepark Friedberg	interkommunal	Das ehemalige Gelände einer Offiziershochschule sollte gemeindeübergreifend für industrielle und gewerbliche Nutzungen aufbereitet werden	Stadt Suhl und Gemeinde St. Kilian	Kommunale Arbeitsgemeinschaft
Gewerbegebiete Wolfsburg	interkommunale Gewerbegebiete enthalten	Beispiel eines interkommunalen Gewerbegebietes: Gewerbegebiet Wolfsburg-Neindorf und Königslutter-Ochsendorf	Beidseitiger Bedarf an logistischen Gewerbeflächen mit hoher Lagegunst	Insgesamt 16 Gewerbegebiete in Verbindung mit der Stadt Wolfsburg
			Städte Wolfsburg und Königslutter	Zweckverband für Gewerbegebiete

Gewerbe- und Industriestandort LogIn Park Elsdorf	interkommunal	Ergänzung zu bestehenden Industrie- und Gewerbeflächen im Umfeld einer neuen Autobahnanschlussstelle	Gemeinde Elsdorf mit Unterstützung der Samtgemeinde Zeven (beides Niedersachsen)	Keine Information
Grenzüberschreiten- des Gewerbegebiet VeNeTe	interkommunal, grenzüberschreitend	Neue Form der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit	Stadt Venlo (Niederlande) und Stadt Nettetal (Deutschland)	Mehrstufige Organisationsstruktur: Projektbeirat, Projektleitung und einzelne Projektgruppen
Niedersachsenpark	interkommunal, Public Private Partnership (öffentliche und privatwirtschaftliche Trägerschaft)	Reserveflächen für Gewerbeansiedlungen in einer strukturschwachen Region schaffen; marktstrategische Lage nutzen	Gesellschafter: Samtgemeinde Bersenbrück, Gemeinde Rieste, Gemeinde Neuenkirchen-Vörden, Stadt Damme und MBN Bau AG (Bauunternehmen aus Georgsmarienhütte)	Niedersachsenpark GmbH mit Interkommunalem Beirat
Gemeinsames Gewerbegebiet entsteht in Wandsbek und Stormarn	interkommunal, Ländergrenzenübergreifend	Abstimmung der Flächennutzungen und in begrenztem Maße gemeinsame Vermarktung der Flächen	Flächen auf Hamburger (Victoriapark in Wandsbek) und Stormarner Seite (Stapelfeld, SH). Zusammenarbeit zwischen dem Kreis Stormarn und der Gemeinde Stapelfeld und dem Bezirksamt Wandsbek.	Letter of Intent

Anhang 2: Gesprächsleitfaden interkommunale Gewerbegebietsentwicklung

Gesprächsleitfaden interkommunale Gewerbegebietsentwicklung

Gemeinsame Gewerbegebietsentwicklung Bremen/Achim entlang der BAB A1

Prüfung der rechtlichen, regionalwirtschaftlichen und fiskalischen Rahmenbedingungen unterschiedlicher Kooperationsmodelle

Name, Funktion und Kontaktdaten des Interviewpartners:

Datum: _____

Teilnehmende:

Organisationsformen der Gewerbegebietsentwicklung und interkommunaler Kooperation

1. Was war der Grund für die Kooperation?
2. Was sind aus Ihrer Sicht die Vorteile der interkommunalen Gewerbegebietsentwicklung?
3. Haben Sie im Rahmen der Planungsphase der Kooperation verschiedene Modelle der Gewerbegebietsentwicklung betrachtet? Wenn ja, welche kamen in die engere Auswahl?
4. Für welche Organisationsform haben Sie sich letztlich entschieden und wie kam die Einigung zustande? Was waren die Gründe für diese Entscheidung?
5. Was sind die (erwarteten) Vorteile der gewählten Organisationsform der Kooperation?
6. Welche Nachteile/Herausforderungen ergeben sich aus der gewählten Organisationsform?
7. Worauf hat sich die gewählte Organisationsform ausgewirkt?

- a. **Wie tiefgreifend ist die interkommunale Kooperation? Was ist im Rahmen der Kooperationsvereinbarung geregelt? Wie wurde mit ggf. unterschiedlichen Gewerbesteuersätzen umgegangen?**
- b. **Wie wird /wurde mit Personal und Personalkosten umgegangen?**
- c. **Wie werden Ansiedlungs(an)fragen geregelt?**
- d. **Haben die beteiligten Kommunen weitere Dispositionsreserven für Gewerbeflächen außerhalb des interkommunalen GE-Gebietes? Wissen Sie wie hiermit von den betreffenden Kommunen umgegangen wird, vor allem bei Flächenanfragen?**
- e. **Sind mögliche Konfliktfälle vertraglich geregelt?**

Projektrahmen

8. **Wurde für das Gewerbegebiet eine gemeinsame Wirtschaftsförderung/ Stadtentwicklungsverband aufgesetzt?**
9. **Welche Veränderungen ergaben sich für die Organisation der lokalen Wirtschaftsförderung?**
10. **Mit welchem zeitlichen Vorlauf für die Gewerbegebietsentwicklung rechnen Sie/haben Sie gerechnet? Mit welchem zeitlichen Rahmen rechnen/rechneten Sie bis zur ersten Vermarktung?**
11. **Was sind/waren die Herausforderungen bei der Projektentwicklung des Gewerbeparks insgesamt und bezogen auf den Aspekt der interkommunalen Kooperation?**

Vermarktung und Gewinnverteilung

12. **Werden die Flächen in einem Gewerbeflächenpool verwaltet? Wenn ja, auf welche Flächen bezieht sich der Pool? Was sind die Kriterien für die Aufnahme von Flächen in diesen Pool? Werden neu ausgewiesene Flächen mit aufgenommen?**
13. **Welche Ausgleichsregelungen in Bezug auf die Verteilung der (gemeinsamen) Kosten und Erlöse zwischen den Kooperationspartnern (beteiligten Kommunen) wurden vereinbart? Wie wurden diese ausgehandelt?**

Resümee

14. **Wie lautet ihr (bisheriges) Fazit? Welche Empfehlungen würden Sie auf Basis ihrer bisherigen Erfahrungen weitergeben? Was sollte bei der Entwicklung einer interkommunalen Gewerbeflächenentwicklung vermieden werden?**

Anhang 3: Tabelle 1: Jährliche Auswirkungen auf die Steuereinnahmen der Stadt Achim – Worst-case

Worst Case	Stadt Achim				
	Grundsteuer B	Gewerbesteuer (netto)	Anteil Einkommensteuer	Anteil Umsatzsteuer	gesamt
2021	0	0	0	0	0
2022	26.765	166.465	368	0	193.599
2023	53.531	340.535	740	0	394.806
2024	80.296	520.952	1.113	5.272	607.632
2025	107.061	707.903	1.486	5.272	821.722
2026	133.826	902.089	1.861	5.272	1.043.048
2027	160.592	1.104.143	30.008	49.008	1.343.750
2028	187.357	1.313.590	31.008	49.008	1.580.962
2029	214.122	1.530.616	32.008	49.008	1.825.754
2030	240.888	1.755.319	121.101	105.975	2.223.282
2031	267.653	1.987.961	122.101	105.975	2.483.690
2032	294.418	2.227.508	123.101	105.975	2.751.002
2033	321.184	2.474.334	212.932	166.316	3.174.765
2034	347.949	2.727.821	213.932	166.316	3.456.018
2035	374.714	2.988.173	214.932	166.316	3.744.136
2036	401.479	3.255.284	305.893	229.488	4.192.144
2037	428.245	3.529.127	306.893	229.488	4.493.753
2038	455.010	3.809.322	307.893	229.488	4.801.713
2039	481.775	4.096.878	400.585	295.723	5.274.961
2040	508.541	4.276.726	401.585	295.723	5.482.574
2041	508.541	4.276.726	402.585	295.723	5.483.574
2042	508.541	4.276.726	497.785	362.364	5.645.415
2043	508.541	4.276.726	498.785	362.364	5.646.415
2044	508.541	4.276.726	499.785	362.364	5.647.415
2045	508.541	4.276.726	582.655	388.934	5.756.855
kumuliert bis 2040	5.085.407	39.714.744	2.829.538	2.259.623	49.889.312
kumuliert bis 2045	7.628.110	61.098.372	5.311.132	4.031.372	78.068.986

Quelle: eigene Berechnungen

Anhang 4: Tabelle 2: Jährliche Auswirkungen auf die Steuereinnahmen der Stadt Achim – best-case

Best Case	Stadt Achim				
	Grundsteuer B	Gewerbesteuer (netto)	Anteil Einkommensteuer	Anteil Umsatzsteuer	gesamt
2021	0	0	0	0	0
2022	39.119	401.309	851	0	441.278
2023	78.237	823.823	1.713	0	903.774
2024	117.356	1.261.755	2.578	12.669	1.394.358
2025	156.474	1.715.553	3.445	12.669	1.888.142
2026	195.593	2.186.928	4.314	12.669	2.399.504
2027	234.711	2.677.407	66.757	118.194	3.097.070
2028	273.830	3.185.858	67.757	118.194	3.645.639
2029	312.948	3.712.747	68.757	118.194	4.212.647
2030	352.067	4.258.343	270.399	255.896	5.136.704
2031	391.185	4.823.284	271.399	255.896	5.741.764
2032	430.304	5.405.142	272.399	255.896	6.363.740
2033	469.422	5.881.261	475.715	401.836	7.228.234
2034	508.541	6.241.891	476.715	401.836	7.628.983
2035	508.541	6.481.010	477.715	401.836	7.869.101
2036	508.541	6.591.966	683.612	541.228	8.325.347
2037	508.541	6.700.613	684.612	541.228	8.434.993
2038	508.541	6.808.161	685.612	541.228	8.543.542
2039	508.541	6.916.479	844.104	609.442	8.878.566
2040	508.541	7.025.011	845.104	609.442	8.988.097
2041	508.541	7.025.011	846.104	609.442	8.989.097
2042	508.541	7.025.011	870.083	631.399	9.035.033
2043	508.541	7.025.011	871.083	631.399	9.036.033
2044	508.541	7.025.011	872.083	631.399	9.037.033
2045	508.541	7.025.011	880.867	640.142	9.054.560
kumuliert bis 2040	6.611.029	83.098.541	6.203.558	5.208.355	101.121.482
kumuliert bis 2045	9.153.732	118.223.594	10.543.778	8.352.135	146.273.239

Quelle: eigene Berechnungen

Anhang 5: Tabelle 3: Jährliche Auswirkungen auf die Steuereinnahmen der übrigen Gemeinden im Landkreis Verden – Worst Case

Worst Case	Übrige Gemeinden im Landkreis Verden				
	Grundsteuer B	Gewerbesteuer (netto)	Anteil Einkommensteuer	Anteil Umsatzsteuer	gesamt
2021	0	0	0	0	0
2022	0	8.015	1.122	0	9.137
2023	0	16.396	2.254	0	18.650
2024	0	25.083	3.389	153	28.625
2025	0	34.085	4.526	153	38.764
2026	0	43.434	5.667	153	49.254
2027	0	53.163	25.174	1.427	79.764
2028	0	63.247	26.174	1.427	90.848
2029	0	73.697	27.174	1.427	102.298
2030	0	84.516	101.593	3.122	189.230
2031	0	95.717	102.593	3.122	201.432
2032	0	107.251	103.593	3.122	213.966
2033	0	119.136	178.631	4.928	302.694
2034	0	131.341	179.631	4.928	315.899
2035	0	143.876	180.631	4.928	329.435
2036	0	156.737	256.617	6.826	420.180
2037	0	169.922	257.617	6.826	434.365
2038	0	183.413	258.617	6.826	448.856
2039	0	197.259	336.055	8.822	542.136
2040	0	205.918	337.055	8.822	551.795
2041	0	205.918	338.055	8.822	552.795
2042	0	205.918	417.596	10.838	634.352
2043	0	205.918	418.596	10.838	635.352
2044	0	205.918	419.596	10.838	636.352
2045	0	205.918	488.794	11.678	706.391
kumuliert bis 2040	0	1.912.208	2.388.107	67.011	4.367.326
kumuliert bis 2045	0	2.941.800	4.470.746	120.024	7.532.570

Quelle: eigene Berechnungen

Anhang 6: Tabelle 4: Jährliche Auswirkungen auf die Steuereinnahmen der übrigen Gemeinden im Landkreis Verden – best-case

Best Case	Übrige Gemeinden im Landkreis Verden				
	Grundsteuer B	Gewerbesteuer (netto)	Anteil Einkommensteuer	Anteil Umsatzsteuer	gesamt
2021	0	0	0	0	0
2022	0	19.530	2.591	0	22.121
2023	0	40.092	5.219	0	45.311
2024	0	61.404	7.853	272	69.529
2025	0	83.489	10.493	272	94.254
2026	0	106.429	13.141	272	119.842
2027	0	130.298	59.322	2.571	192.191
2028	0	155.043	60.322	2.571	217.935
2029	0	180.684	61.322	2.571	244.577
2030	0	207.236	240.282	5.789	453.308
2031	0	234.729	241.282	5.789	481.801
2032	0	263.046	242.282	5.789	511.118
2033	0	286.217	422.730	9.274	718.221
2034	0	303.767	423.730	9.274	736.771
2035	0	315.404	424.730	9.274	749.408
2036	0	320.804	607.473	12.877	941.153
2037	0	326.091	608.473	12.877	947.441
2038	0	331.325	609.473	12.877	953.674
2039	0	336.596	750.089	16.067	1.102.752
2040	0	341.878	751.089	16.067	1.109.034
2041	0	341.878	752.089	16.067	1.110.034
2042	0	341.878	773.175	18.527	1.133.580
2043	0	341.878	774.175	18.527	1.134.580
2044	0	341.878	775.175	18.527	1.135.580
2045	0	341.878	782.757	19.229	1.143.864
kumuliert bis 2040	0	4.044.063	5.541.897	124.482	9.710.442
kumuliert bis 2045	0	5.753.454	9.399.268	215.357	15.368.079

Quelle: eigene Berechnungen

Anhang 7: Tabelle 5: Jährliche Nettoeffekte für die Stadt Achim – worst-case

Worst Case	Stadt Achim					
	Einwohner	Steuer- einnahmen	Schlüssel- zuweisungen	Kreisumlage Steuereinn.	Entlastung Kreisumlage Schlüsselzuw.	Nettoeffekt
2021	31.156	0	0	0	0	0
2022	31.219	193.599	-64.135	-81.813	30.015	77.666
2023	31.282	394.806	-131.847	-166.770	61.705	157.893
2024	31.346	607.632	-205.870	-256.818	96.347	241.292
2025	31.409	821.722	-280.090	-347.098	131.082	325.616
2026	31.473	1.043.048	-357.962	-440.369	167.526	412.243
2027	31.537	1.343.750	-481.842	-570.356	225.502	517.054
2028	31.601	1.580.962	-567.754	-670.225	265.709	608.692
2029	31.666	1.825.754	-657.440	-773.226	307.682	702.769
2030	31.731	2.223.282	-836.202	-947.288	391.343	831.135
2031	31.796	2.483.690	-933.590	-1.056.742	436.920	930.279
2032	31.861	2.751.002	-1.034.325	-1.169.049	484.064	1.031.693
2033	31.927	3.174.765	-1.226.245	-1.354.176	573.882	1.168.228
2034	31.994	3.456.018	-1.333.606	-1.472.243	624.127	1.274.297
2035	32.061	3.744.136	-1.444.165	-1.593.147	675.869	1.382.694
2036	32.129	4.192.144	-1.647.876	-1.788.509	771.206	1.526.965
2037	32.197	4.493.753	-1.764.615	-1.914.988	825.840	1.639.990
2038	32.266	4.801.713	-1.884.180	-2.044.090	881.796	1.755.239
2039	32.336	5.274.961	-2.099.880	-2.250.145	982.744	1.907.680
2040	32.375	5.482.574	-2.186.440	-2.337.783	1.023.254	1.981.605
2041	32.375	5.483.574	-2.187.028	-2.338.251	1.023.529	1.981.824
2042	32.375	5.645.415	-2.282.171	-2.413.993	1.068.056	2.017.307
2043	32.375	5.646.415	-2.282.759	-2.414.461	1.068.331	2.017.527
2044	32.375	5.647.415	-2.283.346	-2.414.929	1.068.606	2.017.746
2045	32.375	5.756.855	-2.347.684	-2.466.147	1.098.716	2.041.740
kumuliert bis 2040		49.889.312	-19.138.065	-21.234.834	8.956.614	18.473.028
kumuliert bis 2045		78.068.986	-30.521.052	-33.282.614	14.283.852	28.549.172

Quelle: eigene Berechnungen

Anhang 8: Tabelle 6: Jährliche Nettoeffekte für die Stadt Achim – best-case

Best Case	Stadt Achim					
	Einwohner	Steuer-einnahmen	Schlüssel-zuweisungen	Kreisumlage Steuereinn.	Entlastung Kreisumlage Schlüsselzuw.	Nettoeffekt
2021	31.156	0	0	0	0	0
2022	31.307	441.278	-139.273	-185.012	65.180	182.173
2023	31.461	903.774	-288.207	-378.792	134.881	371.656
2024	31.615	1.394.358	-452.389	-584.873	211.718	568.814
2025	31.769	1.888.142	-617.125	-791.581	288.814	768.250
2026	31.923	2.399.504	-790.730	-1.005.554	370.062	973.282
2027	32.078	3.097.070	-1.072.203	-1.305.623	501.791	1.221.035
2028	32.234	3.645.639	-1.264.515	-1.534.977	591.793	1.437.941
2029	32.390	4.212.647	-1.465.999	-1.771.949	686.088	1.660.786
2030	32.547	5.136.704	-1.875.637	-2.174.996	877.798	1.963.869
2031	32.705	5.741.764	-2.095.872	-2.427.692	980.868	2.199.067
2032	32.864	6.363.740	-2.324.301	-2.687.379	1.087.773	2.439.833
2033	32.985	7.228.234	-2.725.605	-3.066.357	1.275.583	2.711.855
2034	33.069	7.628.983	-2.885.613	-3.234.630	1.350.467	2.859.207
2035	33.114	7.869.101	-2.982.456	-3.333.904	1.395.789	2.948.531
2036	33.121	8.325.347	-3.238.917	-3.541.347	1.515.813	3.060.895
2037	33.128	8.434.993	-3.291.634	-3.586.709	1.540.485	3.097.135
2038	33.135	8.543.542	-3.343.424	-3.631.617	1.564.722	3.133.223
2039	33.143	8.878.566	-3.527.905	-3.782.474	1.651.060	3.219.247
2040	33.152	8.988.097	-3.568.664	-3.827.788	1.670.135	3.261.780
2041	33.152	8.989.097	-3.580.009	-3.828.256	1.675.444	3.256.276
2042	33.152	9.035.033	-3.607.014	-3.849.754	1.688.082	3.266.348
2043	33.152	9.036.033	-3.607.602	-3.850.222	1.688.358	3.266.567
2044	33.152	9.037.033	-3.608.190	-3.850.690	1.688.633	3.266.786
2045	33.152	9.054.560	-3.618.494	-3.858.893	1.693.455	3.270.629
kumuliert bis 2040		101.121.482	-37.950.469	-42.853.253	17.760.820	38.078.579
kumuliert bis 2045		146.273.239	-55.971.777	-62.091.068	26.194.792	54.405.186

Quelle: eigene Berechnungen

Anhang 9: Tabelle 7: Jährliche Nettoeffekte für die übrigen Gemeinden im Landkreis Verden – worst-case

Worst Case	Übrige Gemeinden im Landkreis Verden					
	Einwohner	Steuer-einnahmen	Schlüssel-zuweisungen	Kreisumlage Steuereinn.	Entlastung Kreisumlage Schlüsselzuw.	Nettoeffekt
2021	103.505	0	0	0	0	0
2022	103.563	9.137	41.001	-4.137	-19.189	26.812
2023	103.623	18.650	82.192	-8.444	-38.466	53.932
2024	103.682	28.625	123.152	-12.962	-57.635	81.179
2025	103.741	38.764	164.117	-17.551	-76.807	108.523
2026	103.801	49.254	204.961	-22.299	-95.922	135.994
2027	103.860	79.764	231.162	-36.409	-108.184	166.333
2028	103.920	90.848	271.892	-41.422	-127.245	194.073
2029	103.980	102.298	312.560	-46.599	-146.278	221.980
2030	104.041	189.230	297.686	-87.096	-139.317	260.503
2031	104.101	201.432	338.316	-92.613	-158.332	288.803
2032	104.162	213.966	378.999	-98.279	-177.372	317.315
2033	104.224	302.694	363.742	-139.598	-170.231	356.607
2034	104.286	315.899	404.698	-145.566	-189.399	385.632
2035	104.348	329.435	445.869	-151.684	-208.667	414.953
2036	104.412	420.180	430.459	-193.930	-201.455	455.254
2037	104.475	434.365	472.180	-200.340	-220.980	485.224
2038	104.540	448.856	514.261	-206.889	-240.674	515.554
2039	104.605	542.136	498.779	-250.304	-233.429	557.182
2040	104.641	551.795	520.824	-254.674	-243.746	574.199
2041	104.641	552.795	520.085	-255.142	-243.400	574.338
2042	104.641	634.352	459.816	-293.311	-215.194	585.663
2043	104.641	635.352	459.077	-293.779	-214.848	585.802
2044	104.641	636.352	458.338	-294.247	-214.502	585.941
2045	104.641	706.391	406.581	-327.025	-190.280	595.666
kumuliert bis 2040		4.367.326	6.096.850	-2.010.796	-2.853.326	5.600.054
kumuliert bis 2045		7.532.570	8.400.745	-3.474.301	-3.931.549	8.527.465

Quelle: eigene Berechnungen

Anhang 10: Tabelle 8: Jährliche Nettoeffekte für die übrigen Gemeinden im Landkreis Verden – best-case

Best Case	Übrige Gemeinden im Landkreis Verden					
	Einwohner	Steuer-einnahmen	Schlüssel-zuweisungen	Kreisumlage Steuereinn.	Entlastung Kreisumlage Schlüsselzuw.	Nettoeffekt
2021	103.505	0	0	0	0	0
2022	103.647	22.121	99.362	-10.014	-46.501	64.967
2023	103.791	45.311	199.636	-20.511	-93.429	131.006
2024	103.935	69.529	299.420	-31.476	-140.129	197.345
2025	104.079	94.254	399.144	-42.665	-186.799	263.933
2026	104.224	119.842	498.569	-54.243	-233.330	330.837
2027	104.369	192.191	563.811	-87.689	-263.864	404.449
2028	104.515	217.935	663.929	-99.309	-310.719	471.837
2029	104.661	244.577	763.901	-111.333	-357.506	539.639
2030	104.808	453.308	729.906	-208.559	-341.596	633.058
2031	104.956	481.801	829.797	-221.418	-388.345	701.835
2032	105.105	511.118	929.828	-234.648	-435.159	771.138
2033	105.219	718.221	869.859	-331.171	-407.094	849.815
2034	105.297	736.771	920.158	-339.549	-430.634	886.747
2035	105.340	749.408	945.593	-345.261	-442.538	907.202
2036	105.346	941.153	809.138	-434.904	-378.676	936.710
2037	105.352	947.441	809.910	-437.755	-379.038	940.557
2038	105.359	953.674	811.162	-440.582	-379.624	944.630
2039	105.367	1.102.752	707.344	-510.259	-331.037	968.800
2040	105.375	1.109.034	742.096	-513.108	-347.301	990.721
2041	105.375	1.110.034	708.792	-513.576	-331.715	973.536
2042	105.375	1.133.580	691.392	-524.595	-323.572	976.805
2043	105.375	1.134.580	690.653	-525.063	-323.226	976.944
2044	105.375	1.135.580	689.914	-525.531	-322.880	977.083
2045	105.375	1.143.864	683.792	-529.408	-320.015	978.233
kumuliert bis 2040		9.710.442	12.592.561	-4.474.458	-5.893.319	11.935.227
kumuliert bis 2045		15.368.079	16.057.106	-7.092.631	-7.514.726	16.817.828

Quelle: eigene Berechnungen

Anhang 11: Tabelle 9: Jährliche Nettoeffekte für den Landkreis Verden – worst-case

Worst Case	Landkreis Verden				
	Einwohner	Schlüsselzuweisungen	Kreisumlage Steuereinn.	Kreisumlage Schlüsselzuw.	Nettoeffekt
2021	134.661	0	0	0	0
2022	134.782	-5.357	85.950	-10.826	69.766
2023	134.905	-11.316	175.215	-23.239	140.660
2024	135.027	-18.417	269.779	-38.712	212.650
2025	135.150	-25.551	364.649	-54.275	284.823
2026	135.274	-33.344	462.667	-71.605	357.718
2027	135.397	-51.282	606.765	-117.318	438.164
2028	135.521	-60.505	711.647	-138.464	512.678
2029	135.646	-70.400	819.826	-161.404	588.022
2030	135.771	-103.742	1.034.384	-252.026	678.616
2031	135.897	-114.995	1.149.354	-278.588	755.771
2032	136.024	-126.829	1.267.327	-306.693	833.806
2033	136.151	-162.536	1.493.773	-403.651	927.586
2034	136.280	-175.495	1.617.809	-434.729	1.007.586
2035	136.409	-188.984	1.744.831	-467.202	1.088.644
2036	136.540	-226.783	1.982.439	-569.751	1.185.905
2037	136.672	-241.278	2.115.328	-604.860	1.269.190
2038	136.806	-256.219	2.250.979	-641.122	1.353.638
2039	136.942	-296.130	2.500.448	-749.315	1.455.004
2040	137.015	-308.160	2.592.458	-779.508	1.504.789
2041	137.015	-308.367	2.593.394	-780.129	1.504.897
2042	137.015	-333.545	2.707.304	-852.862	1.520.897
2043	137.015	-333.751	2.708.240	-853.483	1.521.005
2044	137.015	-333.958	2.709.176	-854.104	1.521.114
2045	137.015	-352.524	2.793.172	-908.436	1.532.212
kumuliert bis 2040		-2.477.323	23.245.630	-6.103.289	14.665.018
kumuliert bis 2045		-4.139.468	36.756.915	-10.352.304	22.265.143

Quelle: eigene Berechnungen

Anhang 12: Tabelle 10: Jährliche Nettoeffekte für den Landkreis Verden – best-case

Best Case	Landkreis Verden				
	Einwohner	Schlüsselzuweisungen	Kreisumlage Steuereinn.	Entlastung Kreisumlage Schlüsselzuw.	Nettoeffekt
2021	134.661	0	0	0	0
2022	134.954	-10.144	195.026	-18.678	166.203
2023	135.251	-21.854	399.303	-41.451	335.997
2024	135.549	-36.315	616.349	-71.590	508.444
2025	135.848	-50.881	834.247	-102.015	681.351
2026	136.147	-67.047	1.059.797	-136.731	856.018
2027	136.448	-106.978	1.393.312	-237.927	1.048.407
2028	136.749	-126.336	1.634.285	-281.074	1.226.875
2029	137.052	-147.327	1.883.282	-328.582	1.407.373
2030	137.356	-223.694	2.383.556	-536.202	1.623.659
2031	137.662	-247.991	2.649.111	-592.523	1.808.596
2032	137.969	-273.707	2.922.027	-652.613	1.995.707
2033	138.204	-352.350	3.397.528	-868.489	2.176.688
2034	138.366	-373.214	3.574.179	-919.833	2.281.132
2035	138.454	-386.559	3.679.165	-953.252	2.339.355
2036	138.467	-450.766	3.976.252	-1.137.137	2.388.349
2037	138.480	-459.913	4.024.465	-1.161.447	2.403.104
2038	138.495	-468.828	4.072.200	-1.185.099	2.418.273
2039	138.510	-515.797	4.292.733	-1.320.022	2.456.913
2040	138.527	-482.864	4.340.896	-1.322.834	2.535.198
2041	138.527	-524.736	4.341.832	-1.343.730	2.473.366
2042	138.527	-531.924	4.374.349	-1.364.511	2.477.914
2043	138.527	-532.131	4.375.285	-1.365.132	2.478.023
2044	138.527	-532.338	4.376.221	-1.365.753	2.478.131
2045	138.527	-535.008	4.388.301	-1.373.440	2.479.853
kumuliert bis 2040		-4.802.568	47.327.711	-11.867.501	30.657.643
kumuliert bis 2045		-7.458.704	69.183.699	-18.680.066	43.044.930

Quelle: eigene Berechnungen

Gefördert von der Metropolregion Nordwest