

In der Senatssitzung am 20. Oktober 2020 beschlossene Fassung

Senatskanzlei
Senator für Finanzen

15.10.2020

Tisch - Vorlage für die Sitzung des Senats am 20.10.2020 Bremen-Fonds zur Bewältigung der Folgen der Corona-Pandemie: Ergebnisse der externen Gutachten

A. Problem

In seiner Sitzung am 16.06.2020 hat der Senat die Vorlage „Bremen-Fonds zur Bewältigung der Folgen der Corona-Pandemie – Vorschlag zur weiteren Umsetzung und Konkretisierung“ beschlossen. In diesem Zusammenhang hat er am 16.06.2020 die Senatskanzlei gebeten, kurzfristig ein externes Gutachten zu beauftragen, das wissenschaftlich hergeleitet mittel- und langfristige Maßnahmenfelder beschreibt, die die bremische Wirtschaft und Gesellschaft nachhaltig aus der Krise führen können. Der Senat hat zudem den Senator für Finanzen gebeten, kurzfristig ein externes rechtswissenschaftliches Gutachten zu beauftragen, mit dem die Vorgaben zur Vereinbarkeit von insbesondere mittel- bis langfristigen Maßnahmen mit den Ausnahmetatbeständen im Rahmen der Schuldenbremse und des Sanierungshilfengesetzes überprüft und die entsprechenden Dokumentations- und Darlegungspflichten (auch in Richtung des Stabilitätsrates) dargestellt werden.

B. Lösung

Die Senatskanzlei und der Senator für Finanzen haben in Umsetzung dieser Beschlüsse zwei Gutachten beauftragt:

- Bremen-Fonds - Auswahl mittel- und langfristiger Maßnahmen zum Neustart nach der Krise (Gutachter: Institut der deutschen Wirtschaft Köln Consult GmbH/ Prof. Dr. Südekum, Universität Düsseldorf)
- Die Reichweite notlagenbedingter struktureller Nettokreditaufnahme nach der Bremischen Landesverfassung (Art. 131a Abs. 3 BremLV) und die Bedeutung des „begründeten Ausnahmefalls“ nach dem Sanierungshilfengesetz (§ 2 Abs. 3 S. 2, Abs. 4 S. 2 SanG) angesichts der COVID-19-Pandemie (Gutachter: Prof. Dr. Koriath, Ludwigs-Maximilians-Universität München)

Die beiden Gutachten wurden über den Sommer erstellt und intensiv untereinander und mit einer Begleitgruppe der Senatskanzlei und des Senators für Finanzen abgestimmt. Mit dieser Senatsvorlage werden die Gutachten zur Kenntnis gegeben und ein Vorschlag zum weiteren Vorgehen unterbreitet.

Die wesentlichen Ergebnisse der beiden Gutachten werden nachfolgend dargestellt.

Rechtsgutachtliche Stellungnahme von Prof. Dr. Koriath:

Zum ersten Fragenkomplex (Notlagenkredite gemäß Bremischer Landesverfassung) kommt der Gutachter zum Ergebnis, dass die COVID-19-Pandemie die tatbestandlichen Voraussetzungen des Art. 131a Abs. 3 BremLV derzeit erfüllt (sowohl eine Naturkatastrophe als auch eine außergewöhnliche Notsituation). Der Beschluss der Bremischen Bürgerschaft (Landtag und Stadtbürgerschaft) in den Haushaltsgesetzen 2020 für Land und Stadtgemeinde vom 14. Juli 2020, dass die COVID-19-Pandemie die Tatbestandsvoraussetzungen des Art. 131a Abs. 3 BremLV erfüllt, war in Ausschöpfung ihres Gestaltungsspielraums also rechtmäßig.

Im weiteren analysiert der Gutachter, was aus diesem Beschluss der Bremischen Bürgerschaft rechtlich folgt: Die Ermächtigung, von Art. 131a Abs. 1 und 2 BremLV abweichen zu dürfen, bedeutet, dass das normalerweise vorgeschriebene Verbot der Nettokreditaufnahme (bereinigt um konjunkturelle Einflüsse und finanzielle Transaktionen) ausnahmsweise in diesem Haushaltsjahr durchbrochen werden darf.

Eine Abweichung von der Grundregel, dass die Nettokreditaufnahme höchstens Null betragen darf (Art. 131a Abs. 1 BremLV, § 18 Abs. 1 LHO), bedeutet, dass in Notsituationen die Nettokreditaufnahme ausnahmsweise höher als Null sein darf. Eine Abweichung von Art. 131a Abs. 2 BremLV, ist mit Blick auf die Vorgabe, den Haushalt einnahmeseitig um konjunkturelle Einflüsse zu bereinigen, nicht so geradlinig zu erklären.

Hierzu entwickelt der Gutachter Eingrenzungen des Verschuldungsraums nach bestimmten Kriterien:

- *Zweck*: Er erläutert, dass bei der Bestimmung des Verschuldungsraumes in der Notlage dem Grunde nach zu beachten ist, dass es sich um eine zweckbezogene und damit letztlich auf die Finanzierung bestimmter Ausgaben bezogene Verschuldung handelt. Zweck der Finanzierung muss sein, die Handlungsfähigkeit des Staates in der Notlage zu erhalten und zu stärken. Insbesondere müssen die zu

finanzierenden Maßnahmen dazu dienen, aufgrund der Pandemie bereits eingetretene Beeinträchtigungen und Schäden zu kompensieren bzw. weiteren Pandemiefolgen vorzubeugen. Bei alledem ist zu beachten, dass die Notlagenverschuldung als Ausnahme von der Grundregel des Haushaltsausgleichs ohne neue Schulden formuliert ist und dass Ausnahmen eng auszulegen sind.

- *Kausalität*: Kausalität zwischen Pandemie und aktiven kostenverursachenden staatlichen Maßnahmen (sowie passiven finanzrelevanten Beeinträchtigungen) bedeutet, dass mittels einer hypothetischen Überlegung die Krise hinweggedacht werden muss; alle staatlichen Maßnahmen (und Beeinträchtigungen), die auch ohne Krise vorgenommen worden oder eingetreten wären, unterfallen grundsätzlich nicht dem Anwendungsbereich der Notlagenverschuldung. Allerdings sieht der Gutachter durchaus eine Ursächlichkeit zwischen der Pandemie und der Notwendigkeit für Maßnahmen zur Prävention weiterer mittelbarer und unmittelbarer Pandemiefolgen.
- *Kompetenz*: Da sich auf den Tatbestand der Notlagenverschuldung sowohl der Bund als auch die Länder berufen (Handlungsbereiche der EU können hier unberücksichtigt bleiben), ist weiterhin entlang der vertikalen grundgesetzlichen Zuständigkeitsverteilungen abzugrenzen. In die Handlungs- und damit auch grundsätzlich die Verschuldungsrahmen der Länder fallen Aufgaben, für die die Länder die Gesetzgebungs- und in diesem Fall automatisch verbundene Verwaltungszuständigkeit und Kostentragungspflicht haben. Ferner gehören zu den Handlungs- und Verschuldungsbereichen der Länder die Felder, in denen dem Bund die Gesetzgebung zukommt, die Länder hingegen die Verwaltungszuständigkeit und in der weiteren Folge die Kostentragungspflicht trifft. Erfasst sind schließlich auch die zahlreichen Mischfinanzierungstatbestände von Bund und Ländern, bei denen die Länder in unterschiedlichem Ausmaß Mitfinanzierungslasten zu tragen haben.
- *Zeitliche und inhaltliche Eingrenzung*: Schon dem Grunde nach sind solche Maßnahmen oder Effekte, die mit finanziellen Belastungen (Mindereinnahmen oder erhöhte Ausgaben) einhergehen, nicht coronabedingt, die vor der Krise beschlossen wurden. Abzuschichten sind auch Maßnahmen, die nicht gezielt der Pandemie entgegenwirken, ferner ausgabenverursachende Entscheidungen auf anderen Gebieten. Abzugrenzen sind auch Beeinträchtigungen – soweit es etwa um Mindereinnahmen geht –, die auf konjunkturellen Effekten beruhen, die absehbar auch ohne Krise eingetreten wären.

Im Rahmen seiner weiteren Konkretisierung der Rechtsfolge kommt der Gutachter zu dem Ergebnis, dass als konjunkturbedingte und nicht durch die Notlage verursachte

Verschuldung verfassungsrechtlich gewertet werden kann, was auch ohne Pandemie an wirtschaftlichen Effekten zu erwarten war. Konjunkturelle Effekte, die nicht durch die Konjunkturbereinigung erfasst werden, ihren Ursprung aber in der Pandemie und in Gegenmaßnahmen gegen diese haben, dürfen durch Notlagenverschuldung ausgeglichen werden.

Aus Sicht des Gutachters gilt grundsätzlich zum möglichen Verschuldungsvolumen: Anders als bei der konjunkturbedingten Modifikation der Verschuldungsgrenze ist im Fall des Art. 131a Abs. 3 BremLV (entsprechend Art. 115 Abs. 2 S. 6 GG) die Höhe der zusätzlich aufzunehmenden Kredite zunächst offen. Dem Normzweck, die Handlungsfähigkeit des Staates in der Krise zu erhalten, lässt sich entnehmen, dass Art. 131a Abs. 3 BremLV ergänzende Kreditaufnahmen in dem Umfang zulässt, „in dem sich die Aufwendungen für die Bewältigung und Überwindung der tatbestandlichen Naturkatastrophe – gegebenenfalls voraussichtlich – nachteilig auf den Haushalt auswirken.“ (Zitat: *Kube*). Hieraus zieht der Gutachter zwei Schlüsse:

- Erstens: Eine Kreditaufnahme ist grundsätzlich in dem Umfang nicht erforderlich, in dem Finanzierungsbeiträge durch reguläre Haushaltsmittel und auch haushaltsmäßige Auflösungen von bestehenden Rücklagen erreicht werden können. Eine Ausnahme von dem Grundsatz des Vorrangs der Rücklagenauflösung vor der Kreditaufnahme komme allein bei zweckgebundenen Rücklagen in Betracht. Hier stehe schon die Zweckbindung für längerfristige und zumeist gesetzlich festgeschriebene Ausgaben der Auflösung entgegen.
- Zweitens: Die Einschätzung des Haushaltsgesetzgebers zur Eignung und Erforderlichkeit einer Nettokreditaufnahme bezieht sich auf das Rechnungsjahr (Haushaltsjahr), also nach § 4 LHO das Kalenderjahr. Durch die erhöhte Kreditaufnahme im Haushaltsjahr 2020 lassen sich unmittelbar durch die Pandemie verursachte Maßnahmen finanzieren, die 2020 kostenwirksam durchgeführt werden, aber auch solche Maßnahmen, deren Wirkungen unter Umständen auch über das Haushaltsjahr 2020 hinausreichen können. Grundsätzlich unzulässig wären dagegen Finanzierungen langfristiger Maßnahmen, die völlig krisenunabhängig der nachhaltigen und zukunftsfähigen Stabilisierung von Gesellschaft, Wirtschaft und Infrastrukturen dienen.

Aus Sicht des Gutachters bedeutet die Verkoppelung der Nettokreditaufnahme mit dem jährlichen Haushalt (§§ 1, 4 LHO), dass die Feststellung einer Notsituation sich jeweils auf ein Jahr bezieht. Die Bremische Bürgerschaft muss demnach in jedem einzelnen Folgejahr erneut darüber Beschluss fassen, ob die Tatbestandsvoraussetzungen des

Art. 131a Abs. 3 BremLV in jeweiligen konkreten Jahr erfüllt sind. Die unbestimmten Rechtsbegriffe des Tatbestands billigen dem Gesetzgeber allerdings einen weiten Einschätzungsspielraum zu. Besondere Bedeutung kommt hierbei der Auslegung des Tatbestandsmerkmals der „erheblichen Beeinträchtigung der staatlichen Finanzlage“ zu. Der Gutachter sieht durchaus die Sinnhaftigkeit einer Herausbildung eines angemessenen Schwellenwerts, anhand dessen sich das Fortbestehen der Krisensituation vereinfacht feststellen ließe. Er weist allerdings darauf hin, dass es einer mindestens mehrere Jahre umfassenden Praxis und außerdem des Konsenses der Haushaltsgesetzgeber im Bund und in den Ländern, um solche Schwellenwerte herausbilden zu können. Im Jahr 2020 (ebenso wie im Folgejahr) sei die Bildung von Schwellenwerten noch nicht möglich. Zudem sei in allen Bereichen des Finanzrechts anerkannt, dass sich unbestimmte Rechtsbegriffe nicht in bestimmte Zahlen und Quoten auflösen lassen.

Der Gutachter betont, dass aus seiner Sicht Versuche, die Notlagenkreditaufnahme im Jahre 2020 in Anspruch zu nehmen, um (auch) für Folgejahre Rücklagen zu bilden, etwa in Form von Sondervermögen, im Ergebnis grundsätzlich verfassungsrechtlich unzulässig wären. Unter Verweis auf die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts (BVerfGE 119, 96) hebt der Gutachter zwei Punkte hervor:

- Jede Kreditaufnahme ist mit dem Jährlichkeitsprinzip des Haushalts verbunden. Die Haushaltsgrundsätze der Vollständigkeit und Wahrheit sowie der Ausgeglichenheit von Einnahmen und Ausgaben, denen Verfassungsrang zukommt, beziehen sich ausdrücklich auch auf die Kreditaufnahme.
- Kreditermächtigungen, unabhängig vom Rechtfertigungsgrad, dürfen nur in der Höhe ausgebracht werden, in der sie nach der Schätzung der Exekutive im Haushaltsjahr zur Deckung der Ausgaben erforderlich sind. Aus dem Verfassungsgebot der Haushaltswahrheit folgt die Pflicht zur Schätzgenauigkeit, wobei die für die Einnahme- und Ausgabenbeschätzungen erforderlichen Prognosen aus der Sicht ex ante sachgerecht und vertretbar ausfallen müssen.

Der Gutachter hält fest, dass die Notlagenkreditaufnahme den Zweck hat, die Handlungsfähigkeit des Staates im konkreten Haushaltsjahr gerade angesichts eines notlagenindizierten erhöhten Finanzbedarfs zu erhalten. Eine Finanzierung aus Programmen und Mitteln des Bundes oder der EU ist vorrangig zu berücksichtigen.

Im weiteren prüft der Gutachter in abstrakt-genereller Weise die Zulässigkeit der im Senatsbeschluss vom 16. Juni 2020 vorgesehenen vier Schwerpunktbereiche des

Bremen-Fonds.

Sein zentraler Obersatz für die rechtliche Prüfung der Verfassungskonformität einer geplanten Finanzierung einer bestimmten Maßnahme aus Notlagenkrediten lautet:

„Der Finanzierung durch Notlagenkredite sind finanzrelevante Vorhaben und Maßnahmen mit Beginn und grundsätzlich auch Ende im Haushaltsjahr 2020 zugänglich, die unmittelbar oder mittelbar durch die Pandemie verursacht sind und die Prävention weiterer Pandemiefolgen oder die Kompensation bereits eingetretener Beeinträchtigungen und Schäden bezwecken. [...] Die Maßnahmen und die Kreditfinanzierung müssen geeignet und erforderlich sein, um die vom Gesetzgeber und der Exekutive gesetzten Ziele zu erreichen. Bei der Beurteilung der Eignung und Erforderlichkeit gibt es eine Einschätzungsprärogative und einen Prognosespielraum des Gesetzgebers und des Senats.“

Während der Gutachter bei den im genannten Senatsbeschluss aufgeführten Schwerpunktbereichen eins und zwei keine Schwierigkeiten hat, diese unter die Kriterien zu subsumieren, sieht er bei den Schwerpunktbereichen drei und vor allem vier intensivere Begründungsbedarfe.

Der Gutachter geht davon aus, dass, soweit Steuerausfälle im Jahre 2020 coronabedingt sind, sie nach den entwickelten Kriterien durch Notlagenkredite ausgeglichen werden dürfen. Dies gilt auch für die Steuerausfälle, die auf Rechtsänderungen beruhen, sofern diese steuerpolitischen Maßnahmen die wirtschaftlichen Folgen der Pandemie abmildern wollen (so z.B. die Senkung der Umsatzsteuer im zweiten Halbjahr 2020). Steuerausfälle in zukünftigen Jahren, auch wenn sie ursächlich oder mitursächlich auf die 2020 begonnene Krise zurückgehen, können nach Auffassung des Gutachters dagegen allein in den Folgejahren entsprechend den Notlagenkriterien, die im jeweiligen Jahr erfüllt sein müssen, ausgeglichen werden. Als jahresbezogene Nettokreditaufnahme ist auch die Notlagenverschuldung an den Finanzbedarf des jeweiligen Jahres gebunden.

Soweit bei Bremischen Eigengesellschaften die Ereignisse des Jahres 2020 Finanzierungs- und Zuschussbedarfe aus dem Landeshaushalt (oder Stadthaushalt) auslösen, die erst 2021 mit dem Jahresabschluss 2020 formell feststehen werden, sind – mit Fälligkeit des finanziellen Ausgleichs – das Haushaltsjahr 2021 und eventuelle Notlagenkredite dieses Jahres für eine Finanzierung heranzuziehen sind, falls keine andere Deckung des Zuschussbedarfs möglich ist und die Notlage erneut festgestellt

wird. Dem lässt sich nach Auffassung des Gutachters nicht entgegenhalten, dass die Finanzierungsbedarfe im Jahre 2020 ihre Ursache haben und möglicherweise bereits jetzt erkennbar sind.

Zum zweiten Fragenkomplex (begründeter Ausnahmefall gemäß Sanierungshilfengesetz) kommt der Gutachter zu dem Ergebnis, dass „der ‚begründete Ausnahmefall‘ im Zusammenhang der Sanierungshilfen in einen Gleichlauf mit dem Umfang der Verpflichtungen und Handlungsmöglichkeiten der Schuldenbremse gebracht werden“ muss. „Dieser Gleichlauf lässt sich nur herstellen, wenn die ‚Naturkatastrophe‘ und die ‚außergewöhnliche Notsituation‘, die ausnahmsweise Verschuldung erlauben, auch einen ‚begründeten Ausnahmefall‘ im Zusammenhang der Sanierungshilfen darstellen. ... Der Senat der Freien Hansestadt Bremen hat die Möglichkeit, unter Hinweis auf die für die Notlagenverschuldung relevanten Gesichtspunkte das Vorliegen eines ‚begründeten Ausnahmefalles‘ gegenüber dem Bund zu beantragen (§ 4 Abs. 2 SanG-VV).“ Im Übrigen, auch hinsichtlich der zeitlichen Reichweite des „begründeten Ausnahmefall“ verweist der Gutachter auf die Ausführungen zur Ausnahme nach der Landesverfassung.

Zum dritten Fragenkomplex (Überwachung durch den Stabilitätsrat) stellt der Gutachter fest, dass weder das Grundgesetz noch das Gesetz über den Stabilitätsrat rechtliche Konsequenzen vorsehen für den Fall, dass der Bund oder ein Land die Vorgaben des Art. 109 Abs. 3 GG (Schuldenbremse) nicht einhalten.

Zum vierten Fragenkomplex (Dokumentations- und Darlegungspflichten) stellt der Gutachter dar, wie die Verwaltung die einnahme- und ausgabeseitigen Auswirkungen pandemiebedingter Maßnahmen zu dokumentieren hat, damit sie ihren Rechenschaftspflichten gegenüber Haushaltsgesetzgeber, Bundesministerium der Finanzen (Sanierungshilfengesetz) und Stabilitätsrat gerecht wird.

Der Gutachter stellt fest, dass der Bremen-Fonds kein vom Kernhaushalt verselbständigtes Sondervermögen ist. Im von der Bürgerschaft beschlossenen Haushaltsplan ist der Bremen-Fonds als eigener Produktplan 95 enthalten und unterliegt somit den normalen Regeln des Haushaltsrechts.

Gutachten von iw Consult/ Prof. Dr. Südekum:

Zentrale Aufgabe des Gutachtens war es gemäß Senatsauftrag, wissenschaftlich hergeleitet mittel- und langfristige Maßnahmenfelder zu beschreiben, die die bremische Wirtschaft und Gesellschaft nachhaltig aus der Krise führen können.

Das Gutachten beschreibt dafür zunächst die allgemeinen Wirkungen der Covid-19-Pandemie auf Wirtschaft und Gesellschaft. Nur sehr wenige Individuen und Unternehmen profitieren von der Krise. Negativ betroffen sind Unternehmen, Infrastruktureinrichtungen, private Haushalte sowie die öffentliche Verwaltung. Hinsichtlich der Folgewirkungen ist u.a. mit einem nachhaltigen Beschäftigungsabbau, Engpässen bei Betreuung und Ausbildung, einem verstärkten Wettbewerb zwischen Hoch- und Niedrigqualifizierten und einer asymmetrischen Betroffenheit auf dem Arbeitsmarkt zu rechnen, die vor allem Frauen, Niedrigqualifizierte, Ausländer*innen und junge Menschen trifft. In der Summe ist eine Vertiefung der Ungleichheit zu befürchten, eine Gefährdung des sozialen Zusammenhalts und eine sinkende Attraktivität im Wettbewerb um Unternehmen und Einwohner. Für Bremen gehe es daher darum, die Folgen der Corona-Krise abzumildern und gleichzeitig die Krisenresilienz von Wirtschaft und Gesellschaft zu stärken.

Anschließend analysiert das Gutachten die sozio-ökonomische Ausgangslage in Bremen und Bremerhaven (ergänzt um eine aktuelle Unternehmensbefragung von August 2020). Festgestellt wird eine im Städte- und Bundesvergleich relativ hohe Wirtschaftskraft, eine schlechte Arbeitsplatzversorgung, niedrige Beschäftigungsraten von Frauen und Älteren, deutlich weniger wissensintensive Dienstleistungen und geringere Gründungsintensität, was die wirtschaftliche Erneuerung nach der Krise erschwert. Bei den Kriterien für zukünftigen Erfolg ist das Land Bremen gut aufgestellt im Bereich Industrie der Zukunft, aber eher schlecht in den Bereichen Kreative Dienstleistungen, Forschungsstärke und Bildung. Die besondere Problemlage von Bremerhaven wird immer wieder betont.

Hinsichtlich der Branchenstruktur tragen Lagerei/Verkehrsdienstleistungen, Gesundheitswesen, Einzelhandel, Kfz-Herstellung, Sozialwesen und Erziehung/Unterricht am stärksten zur Beschäftigung im Land Bremen bei, wobei Lagerei/Verkehrsdienstleistungen und Kfz-Herstellung im Bundesländer- und Stadtstaatenvergleich stark überproportional sind. Fachkräfteengpässe sind stärker ausgeprägt; besonders hohe Engpassrelationen bestehen in den Bereichen Ver- und Entsorgung, Fachkrankenpflege, öffentliche Verwaltung, Geburtshilfe, Mechatronik und Altenpflege. Hier könnten zusätzliche Fachkräfte und Spezialisten unmittelbar Beschäftigung finden. Während der Wissenschaftsstandort große Stärken aufweist, hat

der Bildungs- und Ausbildungsstandort erhebliche Schwächen. Durch den engen Zusammenhang zwischen sozioökonomischer Herkunft und Bildungserfolg werden Potenziale nicht erschlossen; so erlangen etwa deutlich weniger Jugendliche mit ausländischer Staatsangehörigkeit in Bremen die Studienberechtigung. Gelingt es, die Integrationsaufgabe zu lösen, böten sich Potenziale für zusätzlichen Wohlstand, insbesondere angesichts der starken Fachkräfteengpässe.

Aus Sicht der befragten Unternehmen sind die Bereiche, denen hohe Bedeutung für die Standortattraktivität beigemessen wird, wo aber der Zustand als unbefriedigend beurteilt wird, insbesondere die Versorgung mit qualifizierten Beschäftigten, Kinderbetreuung und Schulen, attraktive Wohnflächen und das generelle Image Bremens.

Anschließend zeigt die Studie die Corona-Betroffenheit des Landes auf:

- Die aktuelle Unternehmensbefragung bei 270 Unternehmen zeigt, dass die Umsätze und die Kapazitätsauslastungen 2020 um etwa 30 Prozent unter dem Vorjahresniveau liegen werden, bei den kleineren und mittleren Unternehmen sind die Einbrüche größer als bei den größeren Unternehmen. Die Befragung zeigt auch, dass in Bremerhaven bei den Umsätzen und den Kapazitätsauslastungen mit höheren Einbrüchen als in der Stadt Bremen zu rechnen ist. Die Dienstleistungsbranchen sind insgesamt stärker betroffen als die Industrie oder das Handwerk.
- Über 70 Prozent der Unternehmen hatten sehr starke oder starke Nachfrageausfälle im BtB-Bereich. In dem Endkundensektor (BtC) liegt diese Quote bei fast 58 Prozent. Über die Hälfte der Unternehmen hatte starke oder sehr starke Liquiditätsprobleme. Etwa zwei Fünftel berichten über Einschränkungen durch die Auflagen und über zusätzliche Kosten, die mit der Einhaltung der neuen Regeln verbunden sind.
- Gemäß der monatlichen Industriestatistik ist in Bremen die Industrie stärker vom Einbruch betroffen als die Industrie im Bundesdurchschnitt oder in Hamburg.
- Der Auslandsumsatz mit der Eurozone und der sonstigen Welt sind in Bremen gleichermaßen stärker betroffen.
- Der Einbruch bei der Lohn-/Gehaltssumme beim verarbeitenden Gewerbe dürfte auch Auswirkungen auf die Haushalte und deren Kaufkraft haben, wodurch Zweitrundeneffekte im Bremer Handel entstehen können.

- Bezogen auf die Leitbranchen der verarbeitenden Industrie fand der stärkste Umsatzeinbruch im Fahrzeugbau (-57,7 Prozent) statt, getrieben vom Einbruch beim Auslandsumsatz (-65,2 Prozent).
- Die Herstellung von Metallerzeugnissen verzeichnete den stärksten Einbruch beim Auslandsumsatz (-81,6 Prozent).
- Der stärkste Beschäftigungseinbruch erfolgte bislang bei der Herstellung elektrischer Ausrüstungen (-15,2 Prozent) und beim Maschinenbau (-13,5 Prozent). Der Einbruch beim Fahrzeugbau fiel bislang mit -5,6 Prozent geringer aus.
- In der Corona-Krise ist ein deutliches Auseinanderfallen des Einzelhandelsumsatzes in Bremen im Vergleich zum Einzelhandelsumsatz in Deutschland zu beobachten, von April 2019 bis April 2020 ging in Deutschland der Einzelhandelsumsatz um rund 5 Prozent zurück, in Bremen waren es rund 17 Prozent.
- Der Umsatz des Gastgewerbes brach auch in Bremen mit dem Lockdown erheblich ein und erreichte im April seinen Tiefpunkt (-71,4 % im Vergleich zum Vorjahr), im Mai fiel der Umsatzrückgang wegen der Corona-Lockerungen etwas niedriger aus (-66,6 % im Vergleich zum Vorjahr).
- Die Corona-Krise ist auf den Arbeitsmärkten in Bremen und Bremerhaven deutlich zu spüren. Nach den Ergebnissen der Unternehmensbefragung rechnen die Unternehmen im Durchschnitt im Jahr 2020 mit einem Beschäftigungseinbruch von 15 Prozent gegenüber dem Vorjahr. Steigende Kurzarbeit, Arbeitslosigkeit, weniger offene Stellen und Probleme auf dem Ausbildungsmarkt und in der Ausbildungsplatzvermittlung zeigen das an.
- Männer und Ausländer sind in Bremen bislang im Vorjahresvergleich stärker vom Zuwachs der Arbeitslosigkeit betroffen. Dabei kann es sich aber um kurzfristige Effekte handeln. Das Gutachten sieht die Ursache in der Branchenstruktur: Ein Viertel der Frauen ist im Land Bremen in den Bereichen Gesundheits- und Sozialwesen beschäftigt, während Ausländer*innen überproportional in der Arbeitnehmerüberlassung tätig sind.
- Der Rückgang an offenen Stellen fällt in allen Anforderungsniveaus geringer aus als im Bundesdurchschnitt.
- Die Zahl der gemeldeten Berufsausbildungsstellen ist sehr viel stärker zurückgegangen, die Zahl der unversorgten Bewerber*innen sehr viel stärker angestiegen als im Bundesdurchschnitt.
- Auswirkung auf geplante Modernisierungsprojekte der Unternehmen: 17 Prozent der Unternehmen wollen Vorhaben komplett aufgeben und 63 Prozent rechnen mit zeitlichen Verschiebungen. Nur bei einem Fünftel der Unternehmen in

Bremen hat die Corona-Krise keine Auswirkungen auf Entscheidungen zu Modernisierungsprojekten. Die kleinen Unternehmen sind hier deutlich skeptischer. Ein höherer Anteil als im Durchschnitt aller Unternehmen plant mit Absagen oder Verschiebungen von Modernisierungsprojekten. Nicht überraschend ist, dass die Gruppe der stark negativ von der Corona-Krise betroffenen Unternehmen die Situation noch kritischer einschätzt. Über 90 Prozent dieser Unternehmen wollen Projekte verschieben oder aufgeben.

Für den Bremen-Fonds folgen aus dieser Betroffenheitsanalyse drei Ableitungen:

- Die Unternehmen in Bremen und Bremerhaven brauchen weiterhin Hilfen, um die Folgen der Corona-Krise abfedern zu können
- Ein Verschieben und die Aufgabe von Modernisierungsprojekten gefährden die strukturelle Erneuerung der Wirtschaft und infolge davon der gesamten Gesellschaft im Land Bremen.
- Der Bremen-Fonds sollte genau an dieser Stelle ansetzen und die Zukunftsfähigkeit des Landes erhalten helfen.

Dazu wird in der Studie festgehalten, dass die Corona-Krise sich fundamental von vorherigen Krisen unterscheidet, ein schnelles und entschlossenes Handeln notwendig ist und dabei auch die Chancen für digitale und klimafreundliche Transformation entlang eines sozial ausgewogenen Wachstumspfadens genutzt werden müssen.

Das Gutachten entwickelt im Weiteren eine Konzeption der mittel- und langfristigen Maßnahmen des Bremen-Fonds unter Berücksichtigung der im Rechtsgutachten von Prof. Koriath aufgezeigten Rahmenbedingungen (s.o.).

In einem ersten Schritt der Konzeption der mittel- und langfristigen Maßnahmen betonen die Gutachter die Kriterien erfolgreicher Regionen in der regionalökonomischen Forschung: hohe Einkommen, niedrige Arbeitslosigkeit, hohe Kaufkraft, gute soziale Absicherung, niedrige Armutsquoten, günstige Altersstruktur und positive Bevölkerungsentwicklung. Zu den Erfolgsfaktoren gehören Infrastruktur (Wissenschaft, Bildung), Innovation, Produktivität, Vernetzungen, Fachkräfteversorgung sowie leistungsfähige Institutionen in Verwaltung, Politik, Arbeitsmarkt und Partizipation. Erfolgreiche Regionen brauchen Kernsektoren mit hoher Innovationskraft, hoher Produktivität, hohen Vernetzungsgraden und gut ausgebildeten Fachkräften. Dabei rücken jedoch regionale Innovationssysteme immer stärker in den Vordergrund. Eine Kombination von leistungsstarken Hochschulen, Forschungseinrichtungen und innovationsstarken Unternehmen trägt entscheidend zur regionalen Resilienz bei. Eine hohe Arbeitsort- und Wohnattraktivität und moderne

Verwaltung sind erfolgsrelevante und empirisch überprüfbare Ansatzpunkte für die regionale Struktur- und Standortpolitik. In Großstadtvergleichen bestätigt sich die Bedeutung von Innovation, Zukunftsindustrien, kreativen Dienstleistungen und Bildungs-Ausstattung für den regionalen Erfolg.

Konkret bezogen auf die Situation im Land Bremen empfiehlt das Gutachten eine grundsätzliche Schwerpunktsetzung auf

- Industrie und den Industrie-Dienstleistungsverbund
- Wissenschaft und Technologie
- Qualifikation/ Bildung

in Verbindung mit zusätzlichen Maßnahmen zur Verbesserung der Arbeitsort- und Wohnattraktivität sowie einer Modernisierung der Verwaltung.

Das Gutachten stellt fest, dass die Mehrzahl der Arbeitsplätze nicht in der Industrie und im Industrie-Dienstleistungsverbund entsteht, sondern in anderen Branchen. Diese anderen Branchen (Handel, Hotel- und Gastgewerbe, Sozial- und Gesundheitswesen öffentliche Verwaltung) sind insbesondere für Frauen, Teilzeitbeschäftigte und weniger Qualifizierte wichtig. Eine Deindustrialisierung in der Krise wäre jedoch weitgehend irreversibel und muss daher mit besonderen Anstrengungen verhindert werden.

Diese Faktoren „Technologie, Industrie/Dienstleistungsverbund und Qualifizierung/Bildung“ sind aus Sicht der Gutachter Voraussetzungen zur Lösung übergeordneter wirtschaftsstruktureller und gesellschaftspolitischer Probleme. Je besser das Land bei diesen Erfolgsfaktoren positioniert ist, umso leichter können Fortschritte bei der Stärkung des sozialen Zusammenhaltes und der Verhinderung einer weiteren Spaltung erreicht werden. Sie stehen deshalb im Mittelpunkt des Konzeptes, ohne den eigenständigen Zielcharakter in den Bereich der gesellschaftlichen Entwicklung, insbesondere der Geschlechtergerechtigkeit in Frage stellen zu wollen.

In einem darauf aufsetzenden zweiten Schritt der Konzeption werden diese Faktoren auf die generellen politischen Zielstellungen Bremens bezogen und zu vier übergeordneten Querschnittsthemen gebündelt:

- Bewältigung der ökologischen Transformation
- Bewältigung der digitalen Transformation
- Bewältigung der wirtschaftsstrukturellen Transformation
- Stärkung des sozialen Zusammenhalts und der Geschlechtergerechtigkeit

Der Bremen-Fonds soll helfen, sicherzustellen, dass die durch die Corona-Pandemie erheblich erschwerte Erreichung dieser Ziele wieder möglich und das Land insgesamt modernisierungsfähig bleibt. Es geht im Kern um den Erhalt der Transformationsfähigkeit und die Verbesserung der sozialen Perspektive der Menschen.

Nicht alle struktur- und gesellschaftspolitisch sinnvollen Maßnahmen für diese Querschnittsthemen können aber durch den Bremen-Fonds gefördert werden.

Maßnahmen des Bremen-Fonds müssen erstens einen kausalen Pandemiebezug haben, d. h. sie müssen unmittelbar oder mittelbar durch die Pandemie verursacht sein. Zumindest muss ein überholender Kausalverlauf vorliegen, die Pandemie muss also eine bestimmte Entwicklung maßgeblich beschleunigt haben. Zweitens müssen die Maßnahmen die Prävention weiterer Pandemiefolgen gewährleisten oder die Kompensation bereits eingetretener Beeinträchtigungen und Schäden bezwecken.

Deshalb entwickeln die Gutachter iw Consult/ Prof. Dr. Südekum als dritten Schritt der Konzipierung und in Operationalisierung dieser rechtlichen Rahmensetzung eine Doppelprüfung, zum einen zur Pandemiebetreffenheit, zum anderen zu der Frage, ob die Maßnahmen so spezifisch sind, dass sie der Gefahrenabwehr oder als Linderung der Krisenfolgen dienen.

Die Betroffenheit, das heißt der kausale Pandemiebezug, kann unmittelbar sein (Verbot der Leistungserbringung, Markteinbrüche, Kundenverhalten etc.), mittelbar (Verschiebung von Modernisierungsprojekten, Neubewertung von Standorten etc.), oder in einem überholenden Kausalitätsverlauf bestehen. Der Bremen-Fonds kann auch für Maßnahmen genutzt werden, deren Notwendigkeit sich schon vor der Pandemie abgezeichnet hat, deren Dringlichkeit sich aber in der Krise verstärkt hat. Zum Nachweis der Kausalität können statistische Daten herangezogen werden, Plausibilitäten, vorliegende Studien, Befragungen, Erhebungen oder Experteneinschätzungen („objektivierte Plausibilisierung“).

Die Spezifität der Maßnahmen wird durch drei Prüffragen gefasst:

- *Wäre die Maßnahme ohne die Pandemie in der vorgesehenen Spezifität durchgeführt worden?*
- *Hätte ein Verzicht auf die Maßnahme irreversible Folgen?*
- *Dient die Maßnahme zur Gefahrenabwehr oder zur Linderung der Folgen der Krise?*

Im Ergebnis entwickeln die Gutachter iw Consult/ Prof. Dr. Südekum einen Entscheidungsbaum zur Abklärung der Pandemie-Kausalität von Maßnahmen:

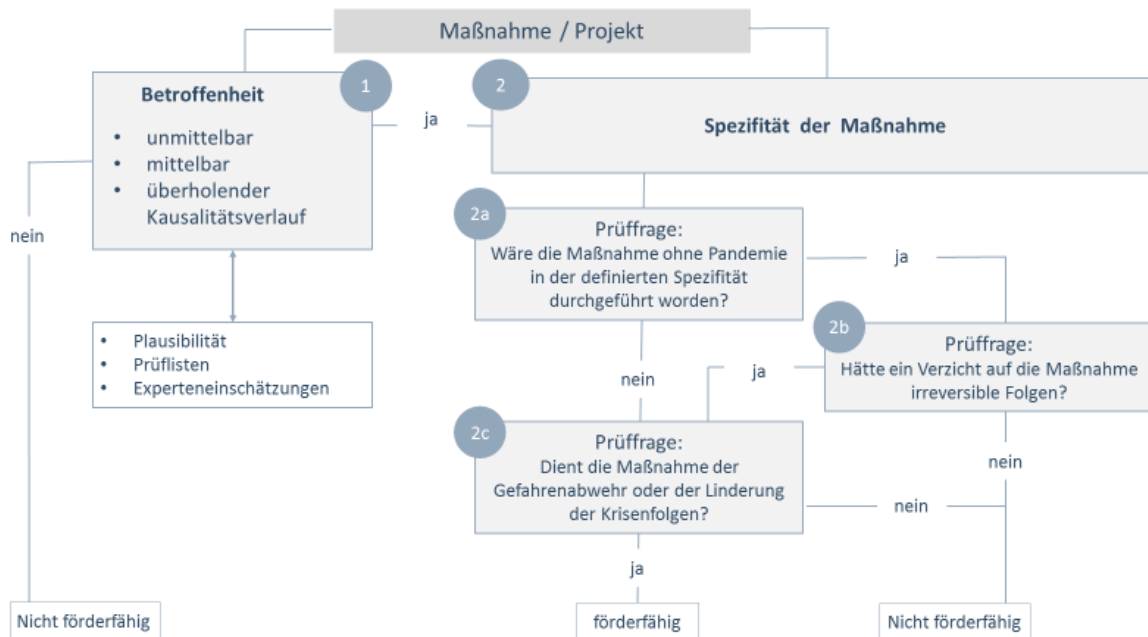


Abb.1 Entscheidungsbaum zur Abklärung der Pandemie-Kausalität von Maßnahmen

Ergänzend zu dieser aus rechtlichen Gründen zentralen Prüfung der Pandemie-Kausalität sind aus Sicht der Gutachter drei weitere Prüfungen erforderlich:

Zuständigkeit und Interventionsintensität

Aus Sicht der Gutachter sollten Maßnahmen, die eine Änderung von gesetzlichen Regelungen oder Verfahren erfordern, ausgeschlossen werden. Vielmehr schlagen sie vor, einfach implementierbare und schnell wirksame Maßnahmen zu priorisieren. Zudem betonen die Gutachter die Zielsetzung, dass die Hilfen die Umstrukturierungsprozesse unterstützen sollen und nicht-wettbewerbsfähige Strukturen somit nicht konservieren sollten. Deshalb sind die Maßnahmen auch daraufhin zu bewerten, inwieweit sie marktwirtschaftliche Anpassungsprozesse außer Kraft setzen könnten.

Folgekosten

Die Gutachter gehen davon aus, dass es Projekte geben wird, die über eine längere Zeit laufen müssen, um Wirkungen entfalten zu können. Ohne eine solche zeitliche Flexibilität liefe der Bremen-Fonds Gefahr, die Mittel nur für sehr kurzfristig wirksame Maßnahmen verwenden zu müssen. Mittelfristig angelegte Förderstrategien wären bei einem zu strikten Kurzfristigkeitsprinzip kaum durchführbar. Aus ökonomischer Sicht ist

es sinnvoll, die Gesamtausgaben eines Projektes klar zu beschränken und zu budgetieren, möglichst keine Folgekosten nach Projektende zuzulassen, aber die Laufzeit der Projekte nach sachlich-inhaltlichen Kriterien zu bemessen.

Im Ergebnis unterscheiden die Gutachter drei Fallgruppen:

- Projekte mit Folgekosten, die über die Laufzeit des Bremen-Fonds 2020/21 hinausgehen, sind nur insofern förderfähig, als dauerhafte Folgekosten aus anderen Finanzierungsquellen gedeckt werden müssen.
- Projekte ohne Folgekosten, die während der Laufzeit des Bremen-Fonds begonnen und beendet werden, sind förderfähig.
- Projekte ohne Folgekosten, die während der Laufzeit aber nicht beendet werden, können aus technischen und/oder inhaltlichen Gründen gefördert werden.

Für strukturelevante Vorhaben, die aus inhaltlichen Gründen längerfristig laufen müssen, müssen ggf. Anschlussfinanzierungen aus anderen Quellen gefunden und gesichert werden. Zumindest die Start- und Anstoßphase mit klar definierten Aufgaben sind aber im Bremen-Fonds finanzierbar.

Finanzierungslücke

Als weitere Bedingung für die Maßnahmen im Bremen-Fonds ist zu sehen, dass nur Maßnahmen finanziert werden sollen, für die es auf der Ebene der EU, des Bundes oder bei anderen Institutionen keine alternativen Finanzierungen gibt.

Kofinanzierungen von Maßnahmen anderer Institutionen sind aber ausdrücklich erlaubt. Im Gutachten wird deshalb zumindest auf Ebene von Themenfeldern geprüft, ob eine vollständige oder teilweise externe Finanzierungsmöglichkeit außerhalb Bremens besteht. Nur wenn es eine Lücke gibt, die nicht durch externe Mittel geschlossen werden kann, kann der Bremen-Fonds aktiv werden.

Zusammenfassend entwickeln die Gutachter fünf konkrete Prüfschritte:

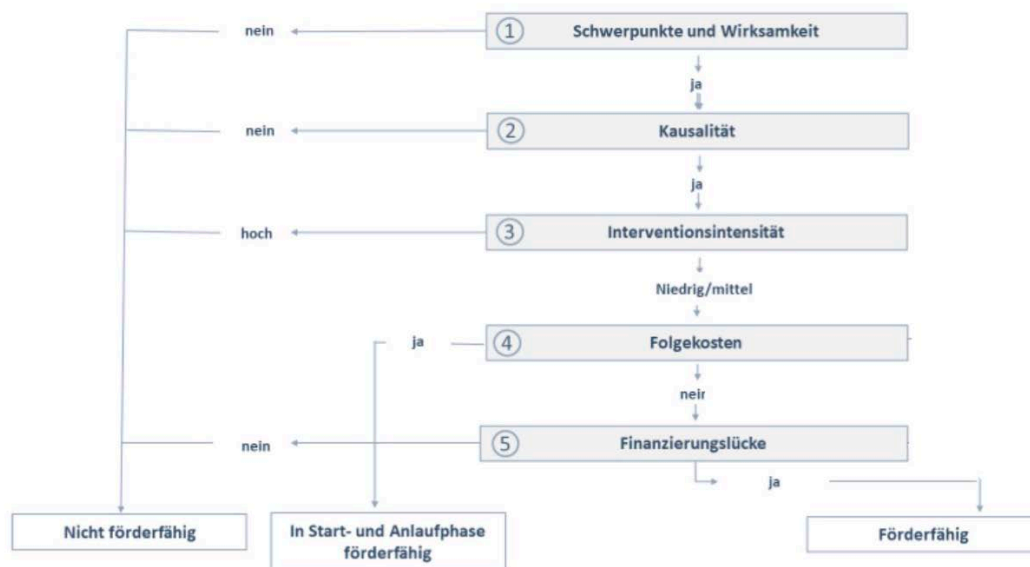


Abb.2 Prüfschritte

In der Zusammenschau schlägt das Gutachten entlang der vier Schwerpunktlinien (Querschnittsthemen) 14 Handlungsfelder vor, die anschließend anhand des Prüfrasters geprüft werden. Diese Auflistung der Handlungsfelder ist nicht abschließend.

Entscheidungsbaum und konkrete Prüfschritte ermöglichen als generelles Prüfraster auch über die Gutachterempfehlung hinaus die Bewertung konkreter weiterer Projektvorschläge und Handlungsfelder. Entscheidend ist auch hier, dass sich (unter Anwendung des Prüfrasters) eine entsprechende Eignung begründen lässt.

Die von den Gutachtern vorgeschlagenen Handlungsfelder verteilen sich wie folgt auf die vorab definierten vier Schwerpunktlinien:



Diese einzelnen Handlungsfelder/ Maßnahmenbündel werden durch die Gutachter jeweils anhand des generellen Prüfrasters bewertet. In einem abschließenden Gesamtanschlag stellen die Gutachter fünf dieser Handlungsfelder als aus ihrer Sicht

prioritär heraus, da für sie ein hoher Impact für die Überwindung der Folgen der Corona-Krise erwartet wird, der Nachweis der Kausalität relativ eindeutig ist und Folgekosten vermieden oder begrenzt werden können:

- Digitalisierung der Bildungseinrichtungen aus dem Schwerpunkt Digitalisierung
- Förderung KMU aus dem Schwerpunkt Digitalisierung
- Künstliche Intelligenz aus dem Schwerpunkt Digitalisierung
- Wasserstoff aus dem Schwerpunkt ökologische Transformation
- Qualifizierung und Weiterbildung aus dem Schwerpunkt Soziale Kohäsion und Geschlechtergerechtigkeit

Zum weiteren Vorgehen

Die vorliegenden Ressorts empfehlen dem Senat, die Ergebnisse der Gutachten als Rahmensetzung für die Ausgestaltung der mittel- und langfristigen Maßnahmen insbesondere des Handlungsschwerpunkts 4 des Bremens-Fonds zur Kenntnis zu nehmen.

Im Ergebnis werden aus Sicht des Senats die am 16.06.2020 beschlossenen, übergreifenden Prüfkriterien für eine Finanzierbarkeit von Maßnahmen aus dem Bremen-Fonds durch das Rechtsgutachten von Prof. Dr. Koriath grundsätzlich bestätigt.

Durch das Gutachten von iw Consult/ Prof. Dr. Südekum werden diese Prüfkriterien für mittel- bis langfristige Maßnahmen insbesondere des Handlungsschwerpunkts 4 des Bremens-Fonds weiter konkretisiert und ergänzt.

Die Senatskanzlei und der Senator für Finanzen schlagen dem Senat vor, den Entscheidungsbaum (Abb.1) und die konkreten Prüfschritte (Abb.2) als generelles Prüfraster für die Bewertung mittel- und langfristiger Maßnahmen zu beschließen. (s. Anlage 3) Die im Gutachten von iw Consult/ Prof. Dr. Südekum konkret benannten Handlungsfelder sind dabei für den Senat nicht abschließend, vielmehr sind auch weitere Handlungsfelder – bspw im Feld des Gesundheitswesens – möglich und sollen im weiteren Entscheidungsprozess unter Anwendung des Prüfrasters berücksichtigt werden.

In der Konsequenz wird vorgeschlagen, das Antragsformular zum Bremen-Fonds um Felder zu ergänzen, die für mittel- bis langfristige Maßnahmen (insbesondere des Schwerpunktbereichs 4) zusätzlich auszufüllen sind.

Konkret werden hierfür insbesondere die Kriterien „Zuordnung zur Schwerpunktlinie“ („Digitale Transformation“, „ökologische Transformation“, „wirtschaftsstrukturelle Transformation“ und „Soziale Kohäsion“) sowie „Interventionsintensität“ und „Darstellung von Folgekosten“ ergänzt. (s. Anlage 4)

Der vom Gutachter iw Consult/ Prof. Dr. Südekum der vierten Schwerpunktlinie Soziale Kohäsion zugeordnete Aspekt der Gendergerechtigkeit ist aus Sicht des Senats ein

generell in allen vier Schwerpunktlinien zu beachtender Querschnittsaspekt und wird entsprechend berücksichtigt.

Zu betonen ist in diesem Zusammenhang auch, dass neben dem hier beschriebenen Vorgehen für mittel- und langfristige Maßnahmen des Handlungsschwerpunkts 4 des Bremens-Fonds weiterhin kurz- und mittelfristige Maßnahmen in den Handlungsschwerpunkten 1 – 3 des Bremen-Fonds möglich sind. Gemäß Gutachten von iw Consult/ Prof. Dr. Südekum gehören zur unmittelbaren, v.a. kurz- bis mittelfristigen Pandemiebewältigung unstrittig die Ausweitung und Verbesserung der medizinischen Versorgung, der Ausbau von Testkapazitäten, die Erhöhung der Kapazitäten und Verbesserung in der Gesundheitsverwaltung zur effektiveren Verfolgung von Infektionsketten.

Bei der kurz-, mittel- und langfristigen Pandemiebekämpfung liegt ein zentraler Schwerpunkt im Gesundheitswesen. Der Senat sieht daher - ergänzend zu den nachfolgend beschriebenen ressortübergreifenden Aktionsprogrammen - einen besonderen Schwerpunkt der Pandemiebekämpfung und Pandemieprävention im Bereich des öffentlichen Gesundheitswesens und der Krankenhäuser.

Mit einem entsprechenden übergreifenden Sonderprogramm „Krankenhäuser und öffentliches Gesundheitswesen“ in der Zuständigkeit der Senatorin für Gesundheit, Frauen und Verbraucherschutz sollen z.B. Maßnahmen für eine pandemiegerechte Aufstellung der Krankenhäuser, einen Ausbau der Ausbildung und die Verzahnung mit dem Wissenschaftsbereich, auf den Weg gebracht werden.

Bezogen auf die langfristigen Maßnahmen sollen die fachlich zuständigen Ressorts - unter Einbeziehung des Magistrats Bremerhaven - gebeten werden, Handlungsfelder, die unter Anwendung des Prüfrasters als grundsätzlich geeignet erscheinen, in gebündelter Form als ressortübergreifende Aktionsprogramme zu den vier Schwerpunktlinien weiter zu konkretisieren sowie ggfs. unter Berücksichtigung verfügbarer überregionaler Finanzierungsmöglichkeiten dem Senat zu unterbreiten.

Die Gesamtkoordination erfolgt durch die Senatskanzlei und den Senator für Finanzen, ergänzt um fachliche Federführungen der vier ressortübergreifenden Aktionsprogramme:

- Aktionsprogramm „Digitale Transformation“: *Senator für Finanzen*
- Aktionsprogramm „Ökologische Transformation“: *Senatorin für Klimaschutz, Umwelt, Mobilität, Stadtentwicklung und Wohnungsbau*
- Aktionsprogramm „Wirtschaftsstrukturelle Transformation“: *Senatorin für Wirtschaft, Arbeit und Europa*
- Aktionsprogramm „Soziale Kohäsion (Bildung, Beschäftigung, Care)“: *Senatorin*

für Kinder und Bildung

Die Senatorin für Wissenschaft und Häfen wird gemeinsam mit dem Magistrat die in den einzelnen Aktionsprogrammen für Bremerhaven vorgesehenen Maßnahmen unter dem Begriff „Aufschwung für Bremerhaven“ zusammenfassend darstellen.

Hinsichtlich der im Gutachten zum Zeitpunkt August 2020 getroffenen Aussagen zur wirtschaftlichen Entwicklung wird der Senat die weitere Entwicklung sorgfältig beobachten und bei der weiteren Konkretisierung der Handlungsfelder berücksichtigen.

Hinsichtlich des Verfahrens zum Umgang mit Covid-19 bedingten Auswirkungen auf bremische öffentliche Unternehmen im Jahr 2020 ist in Anwendung der verfassungsrechtlichen Einschätzung von Prof. Dr. Koriath (s. S. 6-7 der Vorlage) grundsätzlich zunächst die Aufstellung des Jahresabschlusses 2020 abzuwarten, bevor sich ggf. ein Zuschussbedarf bezogen auf das Jahresergebnis 2020 überhaupt hinreichend manifestiert. Ausnahmen im Sinne eines vorzeitigen Zuschusses bereits im Jahr 2020 sind nur möglich a) wenn die jeweilige Gesellschaft bis zum Ende des Jahres Insolvenz anmelden müsste (die Insolvenztatbestände vorliegen würden); b) wenn die Ausnutzung von beihilferechtlichen Instrumenten eine vorzeitige Bezuschussung erforderlich werden lässt, um die Fristen einzuhalten (bspw.: Beantragung von Kleinbeihilfen bis 800.000 € bis zum 31.12.2020, Beihilfen für Messen – Beantragung bis zum 30. 11. 2020 erforderlich, Regelung zur vorübergehenden Gewährung von Beihilfen an Flugplätze – Beantragung bis zum 30.9.2020 erforderlich). Das konkrete weitere Verfahren zum Umgang mit Covid-19 bedingten Auswirkungen auf bremische öffentliche Unternehmen im Jahr 2020 wird im Rahmen einer gesonderten Senatsvorlage festgelegt.

Der Senat betont die Bedeutung der Gendergerechtigkeit bei der konkreten Ausgestaltung der mittel- und langfristigen Maßnahmen durch die Anwendung von Gender Mainstreaming als Querschnittsprinzip sowie auch als generelles Querschnittsthema.

Die Ressorts werden daher gebeten, die Erkenntnisse aus dem am 12. Oktober 2020 durchgeführten „Gender-Panel“ (sowie den im Ergebnis geplanten Handlungsleitfaden zur Planung von Maßnahmen) in der weiteren Konkretisierung der Aktionsprogramme zu berücksichtigen.

C. Alternativen

Werden nicht empfohlen.

D. Finanzielle und Personalwirtschaftliche Auswirkungen, Gender-Prüfung

Die Vorlage hat keine unmittelbaren finanz-/personalwirtschaftlichen Auswirkungen. Die konkrete Beantragung einer Finanzierung aus dem Bremen-Fonds erfordert im Sinne der Landeshaushaltsordnung eine Mittelabflussplanung, aus der der in diesem Jahr und der im nächsten Jahr abfließende Betrag darzustellen ist. Sofern eine Maßnahme sich auf die beiden Jahre erstreckt, ist für den Teil der im Haushaltsjahr 2021 abfließenden Mittel eine Verpflichtungsermächtigung zu beantragen. Die Abdeckung in 2021 soll durch den im Rahmen der Ergänzung des Haushaltsentwurfs 2021 vorgesehenen Bremen-Fonds 2021 erfolgen.

Genderaspekte wurden im Gutachten berücksichtigt und sollen darüber hinaus durch ein ergänzendes Gender-Panel (am 12.10.2020 durchgeführt) weiter präzisiert werden.

E. Beteiligung und Abstimmung

Die Vorlage wurde mit allen Ressorts und mit dem Magistrat Bremerhaven im Rahmen eines Staatsräte jour fixe erörtert.

F. Öffentlichkeitsarbeit und Veröffentlichung nach dem Informationsfreiheitsgesetz

Nach Beschlussfassung des Senats geeignet.

G. Beschluss

1. Der Senat nimmt die Gutachten von Prof. Dr. Koriath sowie iw Consult/ Prof. Dr. Südekum zur Kenntnis.
2. Der Senat bittet die Senatsressorts, die in der Senatsvorlage dargestellten Ergebnisse der Gutachten zur Ausgestaltung der mittel- und langfristigen Maßnahmen des Bremen-Fonds als Rahmensetzung zu berücksichtigen.
3. Der Senat beschließt das als Anlage 3 beigefügte generelle Prüfraster für mittel- und langfristige Maßnahmen sowie das entsprechend angepasste Antragsformular für aus dem Bremen-Fonds zu finanzierende Maßnahmen (Anlage 4).
4. Der Senat bittet die fachlich zuständigen Senatsressorts, unter Einbeziehung des Magistrats Bremerhaven, Handlungsfelder, die unter Anwendung des Prüfrasters als grundsätzlich geeignet erscheinen, in gebündelter Form als ressortübergreifende Aktionsprogramme zu den vier Schwerpunktlinien weiter zu konkretisieren und unter Berücksichtigung und Einbeziehung ggfs. verfügbarer überregionaler Finanzierungsmöglichkeiten dem Senat zu unterbreiten.
5. Die Gesamtkoordination erfolgt durch die Senatskanzlei und den Senator für Finanzen, ergänzt um fachliche Federführungen der vier ressortübergreifenden Aktionsprogramme:

- Aktionsprogramm „Digitale Transformation“: *Senator für Finanzen*
 - Aktionsprogramm „Ökologische Transformation“: *Senatorin für Klimaschutz, Umwelt, Mobilität, Stadtentwicklung und Wohnungsbau*
 - Aktionsprogramm „Wirtschaftsstrukturelle Transformation“: *Senatorin für Wirtschaft, Arbeit und Europa*
 - Aktionsprogramm „Soziale Kohäsion (Bildung, Beschäftigung, Care)“: *Senatorin für Kinder und Bildung*
6. Der Senat bittet die Senatorin für Gesundheit, Frauen und Verbraucherschutz, Vorschläge für ein übergreifendes Sonderprogramm „Krankenhäuser und öffentliches Gesundheitswesen“ vorzulegen.
 7. Der Senat bittet die Senatorin für Wissenschaft und Häfen, gemeinsam mit dem Magistrat die in den einzelnen Aktionsprogrammen und im Sonderprogramm „Krankenhäuser und öffentliches Gesundheitswesen“ für Bremerhaven vorgesehenen Maßnahmen unter dem Begriff „Aufschwung für Bremerhaven“ zusammenfassend darstellen.
 8. Der Senat sieht als finanzielle Rahmensetzung zunächst einen Betrag von insgesamt 200 Mio. € vor. Das Sonderprogramm „Krankenhäuser und öffentliches Gesundheitswesen“ soll mit einem finanziellen Anteil von mindestens 15 Prozent beteiligt werden.
 9. Der Senat bittet die Ressorts, die Erkenntnisse aus dem am 12. Oktober 2020 durchgeführten „Gender-Panel“ in der weiteren Konkretisierung der Aktionsprogramme zu berücksichtigen.
 10. Der Senat bittet die Senatorin für Soziales, Jugend, Integration und Sport um einen Vorschlag für ein Verfahren, wie die angemessene Berücksichtigung von Menschen mit Migrationshintergrund bei der Ausgestaltung der Aktionsprogramme (bspw. analog zur Gender-Prüfung für alle Maßnahmen der Aktionsprogramme die Auswirkungen auf Menschen mit Migrationshintergrund wegen der besonderen Krisenbetroffenheit darzustellen) gewährleistet werden kann.

Anlagen

1. Die Reichweite notlagenbedingter struktureller Nettokreditaufnahme nach der Bremischen Landesverfassung (Art. 131a Abs. 3 BremLV) und die Bedeutung des „begründeten Ausnahmefalls“ nach dem Sanierungshilfengesetz (§ 2 Abs. 3 S. 2, Abs. 4 S. 2 SanG) angesichts der COVID-19-Pandemie (Gutachter: Prof. Dr. Koriath, Ludwigs-Maximilians-Universität München)
2. Bremen-Fonds - Auswahl mittel- und langfristiger Maßnahmen zum Neustart nach der Krise (Gutachter: Institut der deutschen Wirtschaft Köln Consult GmbH/ Prof. Dr. Südekum, Universität Düsseldorf)
3. Generelles Prüfraster für mittel- bis langfristige Maßnahmen
4. Ergänzttes Antragsformular für mittel- bis langfristige Maßnahmen insbesondere aus dem Handlungsschwerpunkt 4 des Bremen-Fonds

Anlage 1

Die Reichweite notlagenbedingter struktureller Nettokreditaufnahme nach der Bremischen Landesverfassung (Art. 131a Abs. 3 BremLV) und die Bedeutung des „begründeten Ausnahmefalls“ nach dem Sanierungshilfengesetz (§ 2 Abs. 3 S. 2, Abs. 4 S. 2 SanG) angesichts der COVID-19-Pandemie

(Gutachter: Prof. Dr. Koriath, Ludwigs-Maximilians-Universität München)

Anlage 2

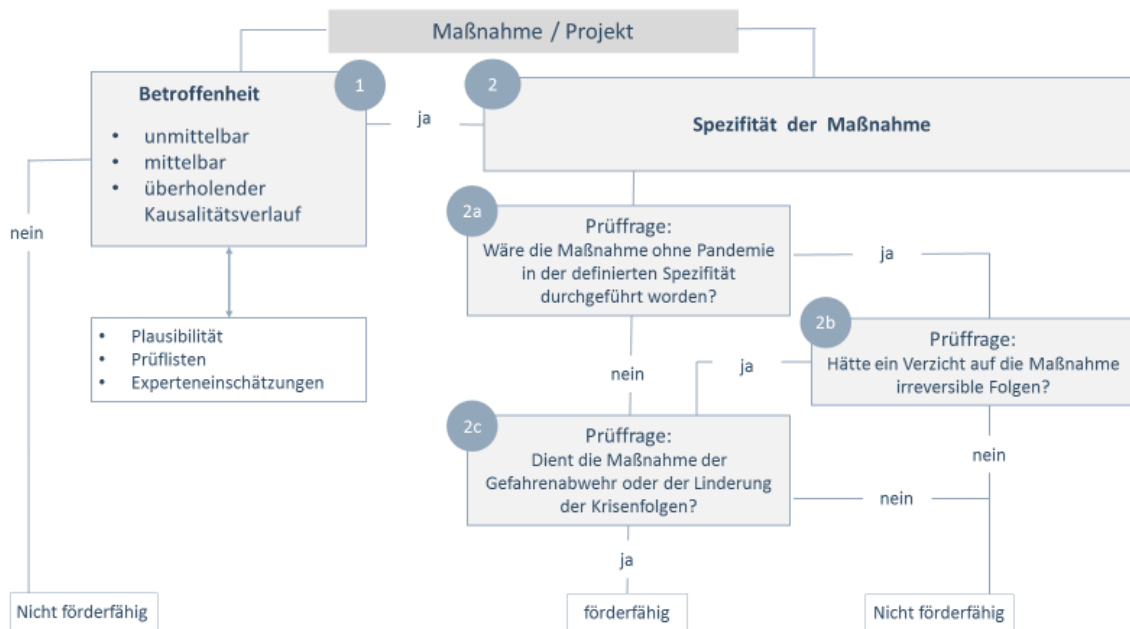
Bremen-Fonds - Auswahl mittel- und langfristiger Maßnahmen zum Neustart nach der Krise

(Gutachter: Institut der deutschen Wirtschaft Köln Consult GmbH/ Prof. Dr. Südekum, Universität Düsseldorf)

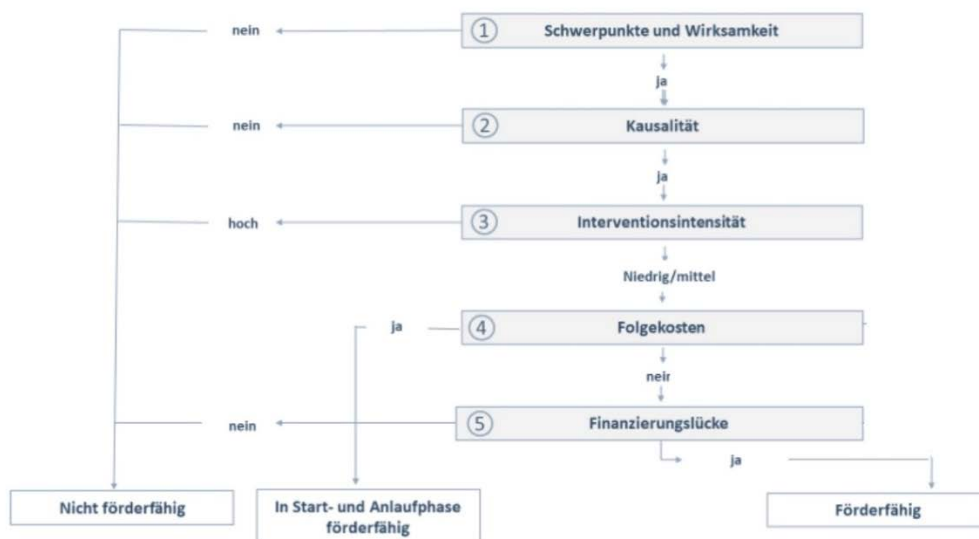
Anlage 3

Generelles Prüfraster für Mittel- bis langfristige Maßnahmen aus dem Bremen-Fonds

Entscheidungsbaum



Konkrete Prüffragen



Anlage 4

Ergänzttes Antragsformular für mittel- bis langfristige Maßnahmen insbesondere aus dem Handlungsschwerpunkt 4 des Bremen-Fonds

Ressort
Produktplan
Kapitel

Datum

Antragsformular Bremen-Fonds

Senatssitzung:	Vorlagennummer:	Maßnahmenbezeichnung/Titel der Senatsvorlage:

Maßnahmenkurzbeschreibung:

Bitte beschreiben Sie in zwei bis drei Sätzen den Kern der Maßnahme.

--

Maßnahmenzeitraum und –kategorie (Zuordnung Schwerpunktbereiche 1-4):

Beginn:

voraussichtliches Ende:

Zuordnung zu (Auswahl):

1. Kurzfristige aktuelle Maßnahmen zur unmittelbaren Krisenbekämpfung
2. Kurz- und mittelfristige Maßnahmen zur Verhinderung struktureller Einbrüche in Wirtschaft und Gesellschaft
3. Kurz- und mittelfristige Maßnahmen zur Verhinderung sozialer Verwerfungen
4. Mittel- und langfristige Maßnahmen zur Unterstützung des gesellschaftlichen Neustarts nach der Krise

Bei **mittel- bis langfristigen Maßnahmen** insb. des Schwerpunktbereichs 4:

Zuordnung zur Schwerpunktlinie (Auswahl)

- Digitale Transformation
- ökologische Transformation
- wirtschaftsstrukturelle Transformation
- Soziale Kohäsion

Bzw Sonderprogramm „Krankenhäuser und öffentliches Gesundheitswesen“

Zielgruppe/-bereich: (Wer wird unterstützt?)	
Zielgruppe:	Bereich, Auswahl: <ul style="list-style-type: none"> - Gesundheitsversorgung - Zivilgesellschaft - Wirtschaft und Arbeitsmarkt - Aus- und Weiterbildung - Versorgungssicherheit - Kritische Infrastrukturen - Öffentliche Verwaltung - Sonstige: ...

Maßnahmenziel: (Wie lautet das angestrebte Ziel im Zusammenhang mit der Bewältigung der Corona-Pandemie und deren Folgen?) Welche (nachhaltigen) Wirkungen sollen erreicht werden? Klimaschutzziele? Unterschiedliche Betroffenheiten der Geschlechter?			
Kennzahlen zur Messung der Zielerreichung [Ergänzungsfeld]	Einheit	2020	2021

Begründungen und Ausführungen zu

<p>1. dem eindeutigen, nachweisbaren Bezug der Maßnahme zur Corona-Pandemie: (Inwieweit dient die Maßnahme unmittelbar zur Bewältigung der Corona-Pandemie bzw. mittelbar für die Bewältigung der Folgen der Corona-Pandemie (Kausalität)?)</p>

<p>2. der Erforderlichkeit der Maßnahme im Zusammenhang mit der Corona-Pandemie: (Ist die Maßnahme erforderlich zur Bewältigung der Corona-Pandemie bzw. deren Folgen?)</p>
<p>2.1. Dazu als Orientierung/ Information: Bestehen ähnliche/vergleichbare Maßnahmen in anderen Bundesländer? (Bundesländer und (Förder-)Maßnahme auflisten bzw. Verweis auf bundesweite Mehraufwendungen) <i>[Ergänzungsfeld]</i></p>

<p>3. dem Schadensbewältigungscharakter der Maßnahme (Schadensbeseitigung, -minderung, -vermeidung): (Handelt es sich um eine vorrangig temporär erforderliche Maßnahme zur Beseitigung/Minderung/Vermeidung von Schäden/negativen Folgen der Corona-Pandemie? Um welche Schäden handelt es sich?)</p>

<p>4. anderweitige Finanzierungsmöglichkeiten: (Welche anderen öffentl. Finanzierungen z.B. Bremische Programmmittel oder EU- oder Bundesmittel sind geprüft worden?)</p>

<p>5. Darstellung der Klimaverträglichkeit <i>[Ergänzungsfeld]</i></p>
<p>6. Darstellung der Betroffenheit der Geschlechter <i>[Ergänzungsfeld]</i></p>

7. Bei mittel- bis langfristigen Maßnahmen insbesondere des Schwerpunktbereichs 4:

Interventionsintensität
(Wie hoch ist die Interventionsintensität bei der Implementierung der Maßnahme? Lässt sich die Maßnahme ohne weitreichende Änderung von Regelwerken, Verfahren umsetzen? Werden Umstrukturierungsprozesse unterstützt?)

Darstellung von Folgekosten
(Werden durch die Maßnahme Folgekosten verursacht und wie können diese langfristig gedeckt werden? Projekte mit Folgekosten, die über die Laufzeit des Bremen-Fonds hinausgehen, sind nur insofern förderfähig, als dauerhafte Folgekosten aus anderen Finanzierungsquellen gedeckt werden müssen.)

Ressourceneinsatz:

Betroffener Haushalt:
(Beträge in T €)

<input type="checkbox"/> LAND			<input type="checkbox"/> STADT		
Aggregat	Betrag 2020	Betrag 2021	Aggregat	Betrag 2020	Betrag 2021
Mindereinnahmen			Mindereinnahmen		
Personalausgaben			Personalausgaben		
VZÄ (plus Angabe Dauer in Monaten)			VZÄ (plus Angabe Dauer in Monaten)		
Konsumtiv			Konsumtiv		
Investiv			Investiv		
Verrechnung/Erst. an Bremen					
Verrechnung/Erst. an Bremerhaven					

Geplante Struktur:
Verantwortliche Dienststelle:
a) Im Rahmen der Regeltätigkeit Referat XY: b) Gesondertes Projekt:
Ansprechperson:

Beigefügte Unterlagen:

WU-Übersicht

ja

nein

ja

nein

ja

nein