

Markus Schneider

**Die Entwicklung
der Sozialwirtschaft
im Land Bremen**

Gutachten für den Paritätischen Bremen

BASYS

Gefördert vom Paritätischen Bremen. Die Verantwortung für den Inhalt obliegt dem Autor.

ISBN 3-930077-20-5

Alle Rechte vorbehalten.

Kein Teil des Werkes darf ohne schriftliche Genehmigung von BASYS reproduziert, verarbeitet, vervielfältigt oder verbreitet werden.

© 2008 BASYS Beratungsgesellschaft für angewandte Systemforschung mbH, Reisingerstraße 25, D-86159 Augsburg,
Telefon (0821) 2 57 94-0, Telefax (0821) 57 93 41,
Internet www.basys.de, E-Mail basys@basys.de

Satz: Peter Biene, BASYS

Druck: AZ Druck und Datentechnik GmbH, D-87437 Kempten (Allgäu)

Vorwort des Paritätischen Bremen

In diesem Bericht werden zum ersten Mal Zahlen zur Sozialwirtschaft im Land Bremen vorgestellt. Es wird nicht nur die große Bedeutung der Dienstleistungen der Sozialwirtschaft für die Bürgerinnen und Bürger Bremens deutlich, sondern auch ihr Engagement für die sozialen Probleme. Sozialpolitik ist mehr als Umverteilung, die Sozialwirtschaft hilft sehr vielen Menschen, ein Leben in Würde und nach ihren Fähigkeiten zu leben.

Auftraggeber dieser Studie ist der Paritätische Bremen. Der Paritätische Bremen ist ein Spitzenverband der Freien Wohlfahrtspflege und Dachverband für Organisationen, die soziale Arbeit in Bremen und Bremerhaven leisten: für Vereine, Stiftungen oder gemeinnützige Gesellschaften. Etwa 190 Mitgliedsorganisationen mit rund 7500 Beschäftigten arbeiten in allen Bereichen der paritätischen Sozialwirtschaft.

Die Bedeutung der Sozialwirtschaft und der Arbeit der Wohlfahrtsverbände für das bremische Gemeinwesen wird in der Regel unterschätzt. Ausgaben für den Sozialbereich werden in der öffentlichen Diskussion vor allem als Kostentlast der bremischen Haushalte definiert. Dabei werden die höchst unterschiedlichen Finanzierungsanteile, z.B. aus privatem Einkommen und Vermögen, aus Spenden, aus Sozialversicherungskassen und öffentlichen Haushalten außerhalb Bremens nicht ausreichend berücksichtigt. Neben dem Nutzen für die individuellen Empfängerinnen und Empfänger von Hilfe- und Dienstleistungen haben diese Ausgaben jedoch immer auch erhebliche regionalwirtschaftliche und fiskalische Effekte. Mit diesem Bericht wird ein erster Versuch unternommen, diese Effekte zu analysieren und darzustellen.

Diese Studie versteht sich als Einstieg in die Thematik. Die Blickrichtung ist eine ökonomische, d.h. wirtschaftliche Aspekte der Dienstleistung und der Finanzierung stehen im Vordergrund. Das Messkonzept geht im Wesentlichen von den Begriffen der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen aus, welches auf bezahlten Transaktionen beruht. Unentgeltliche Leistungen durch ehrenamtliche Helfer und unentgeltliche Leistungen von Familienangehörigen zuhause werden, insoweit möglich, grob abgeschätzt. Diese unentgeltlichen Leistungen sind gerade für die Funktionsfähigkeit der sozialen Sicherungssysteme von großer Bedeutung. Eine verbesserte Quantifizierung dieser Leistungen ist

in zukünftigen Untersuchungen anzustreben.

Auch wenn die Sozialwirtschaft (ohne unentgeltliche Leistungen) nach den vorliegenden Berechnungen nur rund drei Prozent der Gesamtwirtschaft ausmacht, so ist doch ein wesentlich höherer Prozentsatz der Bevölkerung von sozialwirtschaftlichen Leistungen betroffen und abhängig. Jeder kennt jemanden der Arbeitslosengeld II bekommt, pflegebedürftig oder behindert ist. Sozialwirtschaftliche Leistungen sind ein tragendes Element unserer Gesellschaft und Ausdruck ihrer Solidarität. In der Sozialwirtschaft arbeiten 7% der bre-mischen Erwerbstätigen. Bremens Sozialwirtschaft ist in den letzten Jahren deutlich gewachsen und zu einem Jobmotor in Bremen geworden.

Die Zahlen dieses Gutachtens bilden eine solide Datenbasis und Grundlage für weitere Diskussionen über die regionalwirtschaftlichen Effekte der Sozialwirtschaft im Lande Bremen. Wir danken nachfolgend genannten Mitgliedsunternehmen für die Förderung der Studie.

Bremen, im Mai 2008

Wolfgang Luz
Vorstand
Paritätischer Bremen

Gerd Wenzel
Vorsitzender des Verbandrates
Paritätischer Bremen



Vorwort des Verfassers

Angesichts der Alterung der Gesellschaft und der hohen Verschuldung auch in manch anderen Ländern Deutschlands kommt der Thematik der Finanzierung und Wertschöpfung der Sozialwirtschaft eine hohe Bedeutung zu. Zur Behandlung dieser Fragestellung führt der Bericht eine Vielzahl von Statistiken zusammen. Ihre Konsolidierung war nur durch Unterstützung aus den verschiedensten statistischen Bereichen möglich. Grundsätzlich müssen sich alle Umsatzzahlen der Sozialwirtschaft in Leistungsempfänger und Leistungen je Empfänger aufgliedern lassen und sich zu Gesamtkosten nach den Statistiken der Finanzierungsträger aufaddieren. Damit ist eine Integration der Statistiken in eine Gesamtrechnung möglich. Wünschenswert wäre allerdings ein Berechnungsverfahren das bottom-up sowohl Daten der Leistungsempfänger und aller Einrichtungen der Sozialwirtschaft zusammenführt. Dafür bedarf es sowohl einrichtungs- als auch personenbezogener Statistiken. Diese Statistiken existieren bisher nicht, was auch die Behandlung der Frage erschwert, wie gerecht verteilt die Sozialwirtschaft ihre Leistungen.

Vergleichbare Analysen gibt es meines Wissens für andere Länder nicht. Somit können die Ergebnisse für das Land Bremen nur mit Deutschland insgesamt verglichen werden, wo das Sozialbudget über öffentlich finanzierte Sozialleistungen Auskunft gibt. Ergebnisse für andere Stadtstaaten und Großstädte wurden insoweit möglich einbezogen als Kennzahlenvergleiche vorlagen.

Von der Senatorin für Finanzen für das Land Bremen wurde im Dezember 2007 der Benchmarking-Bericht 2007 und im Januar 2008 der Haushaltsentwurf für die Jahre 2008-2009 veröffentlicht. Die Ergebnisse dieser Berichte wurden hier berücksichtigt wie auch der Bericht der Arbeitsgruppe Haushaltsanalyse der Föderalismuskommission.

Es bleibt abschließend zu erwähnen, dass sämtliche Fehler zu Lasten des Verfassers gehen.

Augsburg, im Mai 2008

Dr. Markus Schneider

Inhaltsverzeichnis

Vorwort des Paritätischen Bremen	v
Vorwort des Verfassers	vii
Abbildungsverzeichnis	xiii
Tabellenverzeichnis	xv
Abkürzungsverzeichnis	xvii
1. Zusammenfassung	1
1.1. Zielsetzung	1
1.2. Umsatz, Wertschöpfung und Leistungsstruktur	1
1.3. Beschäftigung und Finanzierungsstruktur	2
1.4. Fiskalische Effekte	3
1.5. Soziale Dimension und Wirtschaftlichkeit	3
1.6. Zukünftige Entwicklung	4
1.7. Fazit	4
2. Einleitung	5
2.1. Ausgangssituation	5
2.2. Ziel der Untersuchung	8
2.3. Vorgehensweise	9
3. Strukturen der Sozialwirtschaft	11
3.1. Abgrenzung	11
3.2. Leistungsstruktur	13
3.2.1. Überblick	13
3.2.2. Stadt Bremen	15
3.2.3. Bremerhaven	18
3.2.4. Familienleistungen	18
3.2.5. Leistungen für behinderte Menschen	22
3.2.6. Altenhilfe und Langzeitpflege	25

3.2.7.	Beschäftigungsleistungen	28
3.2.8.	Soziale Gesundheitsleistungen	34
3.2.9.	Soziale Integration von Migranten	35
3.2.10.	Wohnen	36
3.2.11.	Verwaltungsleistungen	37
3.3.	Einrichtungsstruktur	37
3.3.1.	Besonderheit der Sozialwirtschaft	37
3.3.2.	Freie Wohlfahrtspflege	38
3.3.3.	Private Träger	39
3.3.4.	Private Haushalte	40
3.4.	Finanzierungsstruktur	41
3.4.1.	Überblick	41
3.4.2.	Finanzierung durch das Land Bremen	42
3.4.3.	Finanzierung durch den Bund	43
3.4.4.	Finanzierung über die Sozialversicherung	44
3.4.5.	Private Finanzierung	45
3.4.6.	Unentgeltliche Leistungen	45
3.4.7.	Zivildienst	46
3.4.8.	Europäische Projekte	46
4.	Ökonomische Effekte der Sozialwirtschaft	49
4.1.	Volkswirtschaftliche Begriffe und Indikatoren	49
4.2.	Sozialwirtschaftsquote	50
4.3.	Direkter ökonomischer Effekt	52
4.3.1.	Produktionswert	52
4.3.2.	Vorleistungen	53
4.3.3.	Bruttowertschöpfung	53
4.3.4.	Einrichtungen	54
4.4.	Beschäftigungseffekte	54
4.4.1.	Beschäftigte der Sozialwirtschaft	54
4.4.2.	Indirekte und induzierte Beschäftigung	57
4.4.3.	Beschäftigungseffekte insgesamt	58
4.4.4.	Exkurs: Bremer Arbeitsmarkt	59
4.4.5.	Soziale Berufe	61
4.5.	Dienstleistungsexporte und -importe im Sozialwesen	62
4.6.	Finanzierungsverfahren der Sozialwirtschaft	64
5.	Fiskalische Effekte der Sozialwirtschaft	67

5.1.	Problemstellung	67
5.2.	Sozialwirtschaft und Primäreinnahmen	68
5.2.1.	Einflussfaktoren auf die Primäreinnahmen	68
5.2.2.	Öffentlicher und privater Mix	70
5.2.3.	Vertikaler und horizontaler Ausgleich	70
5.3.	Sozialwirtschaft und Primärausgaben	72
5.3.1.	Struktur sozialwirtschaftlicher Leistungen	72
5.3.2.	Sachleistungen versus Einkommensleistungen	73
5.3.3.	Personalkosten	73
5.3.4.	Investitionen	74
5.4.	Zinsausgaben	75
5.5.	Nettoeffekte	75
5.6.	Sanierung der Bremer Haushalte	76
5.6.1.	Schuldenstand	77
5.6.2.	Effizienzreserven im Sozialhaushalt	79
5.6.3.	Fallbeispiele	80
5.6.4.	Reallokation innerhalb des Sozialhaushalts	82
6.	Zukünftige Entwicklung der Sozialwirtschaft	85
6.1.	Exogene und endogene Faktoren	86
6.1.1.	Parameter	86
6.1.2.	Bevölkerungsentwicklung	89
6.1.3.	Wirtschaftliche Entwicklung und Finanzplanung	91
6.1.4.	Erwerbstätigkeit	94
6.2.	Bedarfsveränderungen	96
6.2.1.	Familie	96
6.2.2.	Alter und Langzeitpflege	96
6.2.3.	Behinderte Menschen	99
6.2.4.	Soziale Integration von Migranten	101
6.3.	Szenarien	101
6.3.1.	Basisszenarium	101
6.3.2.	Sicherungsszenarium	104
7.	Ausblick	109
A.	Methodik der Sozialwirtschaftsrechnung	115
A.1.	Satellitensystem zur VGR	115
A.2.	Klassifikationen	116

A.3. Daten	118
A.4. Qualität der Berechnungen	120
B. Definitionen sozialer Funktionen	121
B.1. ESSOSS	121
B.2. Sozialbudget	122
C. Ausgewählte Daten	125
C.1. Erstattungen des Landes Bremen	125
C.2. Städtevergleich	127
C.3. Wirtschaftliche Entwicklung	129
Literaturverzeichnis	131
Glossar	139
Index	143

Abbildungsverzeichnis

3.1. Finanzierung, Nachfrage und Angebot in der Sozialwirtschaft . . .	12
3.2. Konsolidierte Nettosozialausgaben des Landes Bremen für die Sozialwirtschaft	15
3.3. Finanzierungsstruktur der Sozialwirtschaft im Land Bremen	16
3.4. Struktur der Jugendhilfeausgaben	20
3.5. Pflegequoten in Deutschland und im Land Bremen	26
3.6. Angebote der Altenhilfe in Bremen	27
3.7. Ausgaben für Sozialhilfe im Land Bremen	33
4.1. Sozialversicherungspflichtig Beschäftigte im Sektor N in Deutschland und im Land Bremen	56
4.2. Erwerbstätigkeit in Deutschland und im Land Bremen	60
4.3. Arbeitslosenquote in Deutschland und im Land Bremen	61
6.1. Wachstumsmodell der Sozialwirtschaft im Land Bremen	88
6.2. Bevölkerungsentwicklung in Deutschland und Bremen	90
6.3. Projektion der Bevölkerungsstruktur	90
A.1. Methodik der Sozialwirtschaftsrechnung	116

Tabellenverzeichnis

3.1. Produktionswerte nach Funktionen der Sozialwirtschaft im Lande Bremen	14
3.2. Brutto- und Nettosozialausgaben des Landes und der Stadt Bremen ohne Bremerhaven	17
3.3. Nettosozialausgaben der Stadt Bremerhaven	19
3.4. Möglichkeiten der Kinderbetreuung durch Dritte	21
3.5. Ausgaben je Einwohner der Bundesagentur für Arbeit (Sachleistungen) in Deutschland und im Land Bremen	30
3.6. Ausgaben je Arbeitslosen der Bundesagentur für Arbeit (Sachleistungen) in Deutschland und im Land Bremen	31
3.7. Teilnehmer ausgewählter Maßnahmen der Arbeitsförderung in Deutschland und im Land Bremen	32
3.8. Finanzierungsprinzipien sozialwirtschaftlicher Leistungen	43
4.1. Produktionswert und Beschäftigte der Sozialwirtschaft nach Einrichtungen im Land Bremen	55
5.1. Fiskalische Kennziffern des Landes Bremen einschl. Stadtgemeinden	78
5.2. Simulation: Fiskalischer Effekt einer Verlagerung stationärer Leistungen nach Niedersachsen	81
5.3. Simulation: Fiskalischer Effekt einer Verlagerung stationärer Leistungen nach Bremen	83
6.1. Übersicht über die Annahmen der Szenarien	102
6.2. Basisszenarium zur Entwicklung der Bremer Sozialwirtschaft	103
6.3. Sicherungsszenarium zur Entwicklung der Bremer Sozialwirtschaft .	106
A.1. Gliederung der Einrichtungen der Sozialwirtschaft	119
C.1. Erstattungen des Landes Bremen an die Stadt Bremen	125
C.2. Erstattungen des Landes Bremen an die Stadt Bremerhaven	126
C.3. Ausgewählte Kennziffern für die Städte Bremen, Hamburg, Berlin, Hannover, Dortmund und Frankfurt	127

C.4. Ausgewählte Kennziffern für die Länder Bremen, Hamburg, Berlin, Hessen, Niedersachsen und Saarland	128
C.5. Eckwerte der Finanzplanung	129

Abkürzungsverzeichnis

AAüG	Anspruchs- und Anwartschaftsüberführungsgesetz
ARGE	Arbeitsgemeinschaft
AWO	Arbeiterwohlfahrt
AZR	Ausländerzentralregister
BAG	Bundesarbeitsgemeinschaft
BAGüS	Bundesarbeitsgemeinschaft überörtlicher Träger der Sozialhilfe
BAGIS	Bremer Arbeitsgemeinschaft für Integration und Soziales
BAMF	Bundesamt für Migration und Flüchtlinge
BASYS	Beratungsgesellschaft für angewandte Systemforschung mbH
BAW	BAW Institut für regionale Wirtschaftsforschung GmbH
BGW	Berufsgenossenschaft für Gesundheitsdienst und Wohlfahrtspflege
BIP	Bruttoinlandsprodukt
BMFSFJ	Bundesministerium für Familien, Senioren, Frauen und Jugend
BMGS	Bundesministerium für Gesundheit und Soziales
BNE	Bruttonationaleinkommen
BSHG	Bundessozialhilfegesetz
BverfG	Bundesverfassungsgericht
BVG	Bundesversorgungsgesetz
CDU	Christlich Demokratische Union
CEC	Central and Eastern European Countries
COFOG	Klassifikation öffentlicher Ausgaben nach Zwecken
COICOP	Klassifikation des Privaten Verbrauchs nach Zwecken
DIW	Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung
DM	Deutsche Mark
DPWV	Deutscher Paritätischer Wohlfahrtsverband
DRK	Deutsches Rotes Kreuz
DZI	Deutsche Zentralinstitut für Soziale Fragen
EFRE	Europäischer Fonds für Regionale Entwicklung
ESF	Europäischer Sozialfonds

ESVG	Europäisches System der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen
EU	Europäische Union
GdB	Schweregrad der Behinderung
GG	Grundgesetz
HLU	Hilfe zum Lebensunterhalt
HzP	Hilfe zur Pflege
IAB	Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung
IMF	International Monetary Fund
IW	Institut der deutschen Wirtschaft
KdU	Kosten der Unterkunft
LGP	Langfristige Globalplanung des Landes Bremen
MDK	Medizinischer Dienst der Krankenversicherung
NACE	Internationale Klassifikation der Wirtschaftszweige
NIW	Niedersächsisches Institut für Wirtschaftsforschung
NPO	Interdisziplinäres Forschungsinstitut für Nonprofit Organisationen
OECD	Organisation for Economic Co-operation and Development
PIW	Progress-Institut für Wirtschaftsforschung GmbH
Prognos	PROGNOS-Institut
RKI	Robert-Koch-Institut
RWI	Rheinisch-Westfälisches Institut für Wirtschaftsforschung e.V.
SGB	Sozialgesetzbuch
SHT	Sozialhilfeträger
SNA	System of National Accounts
SPD	Sozialdemokratische Partei Deutschlands
UN	United Nations
VGR	Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen
WeGebAU	Weiterbildung Geringqualifizierter und beschäftigter älterer Arbeitnehmer in Unternehmen

1. Zusammenfassung

1.1. Zielsetzung

Was sind die regionalwirtschaftlichen Wirkungen der Sozialwirtschaft im Lande Bremen? Wie viele Personen sind in den Kern-Dienstleistungsbereichen der Sozialwirtschaft beschäftigt? Welche Wertschöpfung produziert die Sozialwirtschaft? Welche fiskalischen Auswirkungen sind auf die Primäreinnahmen und -ausgaben der öffentlichen Haushalte im Lande Bremen festzustellen?

Zielsetzung dieser Studie ist es, die direkten und indirekten ökonomischen Wirkungen der Sozialwirtschaft im Lande Bremen aufzuzeigen und ihre fiskalischen Effekte zu quantifizieren. Sie bildet eine Zusammenführung der verschiedenen Statistiken zu einer Sozialwirtschaftsrechnung unter Abstimmung mit den Ergebnissen der Produktgruppenhaushalte des Landes Bremen und der Kommunen Bremen und Bremerhaven, der Sozialstatistik und den Daten der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen.

1.2. Umsatz, Wertschöpfung und Leistungsstruktur

In Bremen erwirtschaftete die Sozialwirtschaft im Jahre 2005 einen Produktionswert in Höhe von 1,041 Mrd. €. Dem entspricht nach Abzug der Vorleistungen eine Bruttowertschöpfung von rund 728 Mio. €, was einem Betrag von 1.150 € je Einwohner entspricht. Im Bundesdurchschnitt liegt die Bruttowertschöpfung der Sozialwirtschaft je Einwohner bei ca. 700 €.

Bezogen auf das Bruttonationaleinkommen (BNE) des Landes ergibt die Wertschöpfung von 728 Mio. € eine Sozialwirtschaftsquote BNE¹ von rund 3,6%. Im Vergleich zum Bundesdurchschnitt hat Bremen damit eine überdurchschnittliche Sozialwirtschaftsquote.

¹ Aus Vergleichsgründen wurde das Bruttonationaleinkommen gewählt, da das Bruttoinlandsprodukt (BIP) durch die große Zahl von Einpendlern zu keinen vergleichbaren Relationen führt. Das Bruttonationaleinkommen, d.h. die Einkommen der Bürgerinnen und Bürger des Landes Bremens, liegt rund 18% niedriger als das Bruttoinlandsprodukt, das von der VGR zum Vergleich der Wirtschaftskraft der Länder berechnet wird. Bezogen auf das Bruttoinlandsprodukt beträgt Bremens Sozialwirtschaftsquote BIP 3,0%; der Bundeswert liegt bei 2,6%.

Der höhere Einwohnerwert für das Land Bremen ist nicht untypisch für Großstädte mit dieser Einwohnerzahl und auf mehrere Faktoren zurückzuführen. Aufgrund der überdurchschnittlich hohen Arbeitslosigkeit besteht ein erhöhter Bedarf an Qualifizierungs- und Eingliederungsmaßnahmen für benachteiligte und behinderte Menschen. Städte weisen in der Regel als Folge der soziodemographischen Struktur, eines größeren Anteils von Migranten und einer überdurchschnittlichen Leistungsanspruchnahme einen höheren Sozialbedarf auf.

Die überproportional hohe Wertschöpfung der Sozialwirtschaft im Lande Bremen ist ein Indiz dafür, dass der Bereich der Sozialwirtschaft im Bundesland Bremen überproportional zum Einkommen der Beschäftigten im Lande Bremen und damit auch zur Förderung des Konsums und zur Steigerung der Wirtschaftskraft beiträgt. Die Sozialwirtschaft erzeugt außerdem mit ihrem Wertschöpfungsanteil auch Steuereinnahmen, die zur Finanzierung der sozialen Dienstleistungen mit beitragen. Die wichtigsten Dienstleistungsbereiche der Sozialwirtschaft sind:

- 1) Alten- und Langzeitpflege,
- 2) Betreuung und Hilfen für Kinder und Jugendliche,
- 3) Qualifizierungshilfen,
- 4) Behindertenhilfen,
- 5) Integrationsleistungen für Migranten und
- 6) Bereitstellung von Wohnraum.

1.3. Beschäftigung und Finanzierungsstruktur

In Bremen sind ca. 26.600 Personen in der Sozialwirtschaft beschäftigt, d.h. rund 7% aller Erwerbstätigen. Unter Beschäftigungsgesichtspunkten hat die Sozialwirtschaft damit eine mehr als doppelt so große Bedeutung als unter Einkommensgesichtspunkten. Zusätzlich sind rund 10.600 Beschäftigte in Bereichen tätig, die indirekt von der Sozialwirtschaft abhängen. Ehrenamtlich Tätige in der Sozialwirtschaft sind dabei noch nicht berücksichtigt. Ein sehr großer Teil der Beschäftigten arbeitet Teilzeit. Mehr als 80% der Beschäftigten sind Frauen.

64% der sozialwirtschaftlichen Produktionswerte werden aus Landesmitteln und Mitteln der Kommunen Bremen und Bremerhaven finanziert, 36% werden vom Bund, der Sozialversicherung und den privaten Haushalten finanziert.

Durch die eingesetzten Bremer Mittel werden teilweise erhebliche Mittel von anderen Stellen gebunden bzw. eingeworben. Den Bruttoausgaben für so-

zialwirtschaftliche Leistungen stehen Steuereinnahmen gegenüber, die je nach Leistungsbereich den Nettoaufwand unterschiedlich hoch reduzieren.

1.4. Fiskalische Effekte

Je mehr Einwohner durch soziale Dienstleistungen an den Wohnort Bremen bzw. Bremerhaven gebunden werden können, desto höher sind die Einnahmen im Rahmen des Finanzausgleichs an die Bremischen Haushalte. Minderausgaben durch Verlagerungen der Leistungserbringung ins niedersächsische Umland können zu Mindereinnahmen in den öffentlichen Haushalten des Landes führen, welche die Einsparungen deutlich übertreffen. Hier gilt es, in der Beurteilung von Finanzierungsentscheidungen auch die Einnahmenseite der Bremischen Haushalte zu beachten.

Die Versorgung Bremer Hilfeempfänger außerhalb Bremens kann zu wesentlichen Verlusten bei den Steuereinnahmen führen. Nur signifikant günstigere Preise außerhalb können diese Verluste für Bremen kompensieren. Die Versorgung Nicht-Bremischer Hilfeempfänger in Bremen führt zu beträchtlichen Steuergewinnen für Bremen. Die Unterbringung von Pflegebedürftigen in Bremen schafft auch zusätzliche Arbeitsplätze.

1.5. Soziale Dimension und Wirtschaftlichkeit

In den letzten Jahren wurden immer mehr Menschen sowohl ambulant als auch stationär versorgt. Diese Steigerung von sozialen Dienstleistungen führte bei vielen Menschen zur Verbesserung der Lebensqualität und zur Attraktivitätssteigerung des Gemeinwesens für viele Bevölkerungsgruppen. Diese Trends haben aber auch einen zusätzlichen Mittelbedarf ausgelöst, der das Land Bremen belastet.

Eine Entlastung ist prinzipiell möglich durch

- 1) andere öffentliche Finanzierungsstrukturen (Verlagerung auf den Bund oder Sozialversicherungsträger),
- 2) andere Leistungsstrukturen (vermehrt ambulante und häusliche Leistungserbringung) sowie ehrenamtliche Hilfen,
- 3) verstärkte private Finanzierung und
- 4) Vermeidung von sozialen Tatbeständen durch eine präventive Sozialpolitik.

1.6. Zukünftige Entwicklung

Die Bestandsaufnahme dieser Untersuchung ergibt ein differenziertes Bild der Sozialwirtschaft in Bremen. Die Studie wagt aber auch einen Blick in die Zukunft. Wie entwickelt sich voraussichtlich die Nachfrage nach Sozialleistungen und welche Belastungen sind damit für Bremen verbunden? Wie entwickeln sich Bevölkerungsstruktur und Arbeitsmarkt? Zwei Szenarien werden durchgerechnet. Das Basisszenarium geht von einer Fortführung der Sparpolitik im Sozialhaushalt aus. Das Sicherungsszenarium beschreibt die Sicherung der sozialen Entwicklung bei höherem Einkommenswachstum, stärkerem Beschäftigungswachstum und einer Senkung des Finanzierungsanteiles des Landes Bremen.

1.7. Fazit

Die Sozialwirtschaft ist ein wichtiger Wirtschafts- und insbesondere Beschäftigungsfaktor für Bremen und wird in Zukunft noch weiter an Bedeutung gewinnen.

Die Sozialwirtschaftlichen Leistungen im Land Bremen werden zu einem nicht unerheblichen Teil aus privatem Vermögen, Sozialversicherungen und Bundesmitteln finanziert.

Die Versorgung von Nicht-BremerInnen in Bremen führt zu zusätzlichen Steuereinnahmen; die Versorgung von BremerInnen in Bremen stellt sich in aller Regel günstiger als eine auswärtige Unterbringung dar.

2. Einleitung

2.1. Ausgangssituation

Die Wirtschaft des Landes Bremen hat wie im übrigen Bundesgebiet in den letzten Jahren einen tiefgreifenden Strukturwandel erfahren. Hierfür gibt es verschiedene Ursachen, u.a. die Globalisierung, die technischen Veränderungen, der demographische und soziale Wandel sowie die Struktur der öffentlichen Ausgaben. Im Land Bremen verlief der Strukturwandel ungünstiger als in manchen anderen Bundesländern, was trotz eines überdurchschnittlichen Anstiegs des Bruttoinlandsprodukts zu einer stärkeren Verschuldung als in Deutschland insgesamt führte.

Aufgrund der hohen Verschuldung des Landes Bremen ist der Spielraum des öffentlichen Haushalts für die Sozialpolitik eingeschränkt und in den letzten Jahren gekürzt worden. In Anbetracht der gesamtwirtschaftlichen und gesellschaftlichen Bedeutung der Sozialwirtschaft können die regionalwirtschaftlichen und arbeitsmarktpolitischen Effekte sozialpolitischer Sparbeschlüsse jedoch nicht vernachlässigt werden, da Sozialwirtschaft als Teil der Dienstleistungswirtschaft in den letzten Jahren ständig an Bedeutung gewonnen hat und für viele Menschen im Lande Bremen einen Arbeitsplatz bietet. Dies gilt vermutlich auch vermehrt für die Zukunft.¹

Heute sind in der Sozialwirtschaft Deutschlands nach unseren Berechnungen rund 2,5 Mio. Menschen beschäftigt. Für Deutschland wurde die soziale und ökonomische Bedeutung der sozialen Dienstleistungen in der Vergangenheit bereits durch verschiedene Studien belegt.² Obgleich die Studien hinsichtlich

¹ „The 21st Century will be the century of the social sector organisation. The more economy, money and information become global, the more community will matter. The leadership, competence and management of the social sector non-profit organisation will thus largely determine the values, vision, the cohesion and performance of 21st Century society“ [*The Peter F. Drucker Foundation for Nonprofit Management 2000*].

² Die Berufsgenossenschaft für Wohlfahrtspflege beziffert die Beschäftigten in Wohlfahrtsseinrichtungen auf 2,1 Mio. Personen. Öffentlich Beschäftigte sind hier nicht enthalten. Die Wohlfahrtspflege ist auch nicht mit der Sozialwirtschaft gleichzusetzen. Nach Daten des IAB-Betriebspanels 2000 fanden in der Sozialwirtschaft 1,9 Mio. Personen eine Beschäftigung in rund 76.000 Betrieben. Dies sind 5,7% aller Beschäftigten [*Bellmann, Dathe und Kistler 2002*].

der Abgrenzung der Sozialwirtschaft nicht genau vergleichbar sind, ist von einem deutlichen Beschäftigungszuwachs auszugehen. *Anheier, Seibel, Priller* u.a. [2002] ermittelten u.a., dass 1995 in Deutschland 4,9% der Beschäftigten der Gesamtwirtschaft im Non-profit Sektor arbeiteten. Die Gesamtausgaben dieses Sektors beliefen sich im gleichen Jahr auf ca. 69,3 Mrd. Euro. In einer Studie von *Ottvad, Wahl und Miegel* [2000] wird u.a. dargelegt, dass 1998 ca. 1,25 Mio. abhängig Beschäftigte in der Freien Wohlfahrtspflege tätig waren.

Diese Studien enthalten allerdings keine regionale Differenzierung und erlauben damit auch keine Aussagen für die Sozialwirtschaft Bremens. Um der Wirtschafts- und Finanzpolitik makroökonomische Basisinformationen über wichtige Eckwerte des Sozialwirtschaft – auch auf Landesebene – zur Verfügung stellen zu können, ist es zweckmäßig, die Zusammenhänge zwischen Ressourceneinsatz, Leistungserbringung, Leistungsnachfrage, Finanzierung und Wertschöpfung im Kreislaufzusammenhang zu verdeutlichen. Dieses erfordert ein Rechenwerk, welches den Sozialhaushalt des Landes Bremen mit den Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen und der Finanzstatistik verbindet. Ziel dieser Sozialwirtschaftsrechnung ist es, der Politik, den Finanzierungsträgern, den Leistungserbringern sowie der Öffentlichkeit die Auswirkungen des Sozialhaushalts insgesamt auf makroökonomischer Ebene aufzuzeigen. Eine solche Betrachtung ergänzt den Benchmarking-Bericht, der auf einzelne Aktivitäten, Programme, Initiativen und Projekte im Hinblick auf die Wirtschaftlichkeit des Ressourceneinsatzes abstellt. Gerade auch vor dem Hintergrund des Reformbedarfs in der Langzeitpflege, in der Integration von Ausländern, in der Eingliederung von Langzeitarbeitslosen und in der Familienabsicherung in Deutschland sowie des anhaltenden Drucks zur Sanierung des Bremer Haushalts sind derartige Informationen von Interesse.

Aufgrund der erheblichen öffentlichen Mittelanforderungen wird die Sozialwirtschaft im Wesentlichen als Kostenfaktor gesehen. Diese Sichtweise lässt den Beschäftigungsbeitrag unberücksichtigt. Auch im Land Bremen wird die Sozialwirtschaft als Wirtschaftszweig mit seinem Beitrag zur Beschäftigung und Landesentwicklung nicht explizit diskutiert. Es ist verständlich, dass angesichts der öffentlichen Haushaltslage über die weitere Entwicklung der Sozialwirtschaft des Landes Bremen unterschiedliche Auffassungen bestehen.

Sämtliche öffentliche Haushaltsausgaben des Landes Bremen werden einem verstärkten „Benchmarking and Controlling“ unterzogen [vgl. *Senator für Finanzen* 2005b, 2006a und 2006b]. Jede öffentliche Förderung der Sozialwirtschaft muss deshalb nicht nur sozial gerechtfertigt sein, sondern auch als Nebenbedingung die wirtschaftliche Leistungserbringung beachten. Ob die-

se neben der Verbesserung der Versorgungs- und der Lebensqualität für die Bremer und Bremerhavener Bevölkerung einen Beitrag zur Erhaltung und Schaffung von Arbeitsplätzen, Stärkung des Wirtschaftsstandortes und der Wettbewerbsfähigkeit des Landes Bremen leisten können, hängt somit nicht zuletzt von den örtlichen Angebotsstrukturen ab.

Soziale Dienstleistungen sind in ihren ökonomischen Wirkungen sehr unterschiedlich. Sie verfolgen jedoch alle das gemeinsame Ziel, die soziale Wohlfahrt zu stärken. Vielfach handelt es sich um Investitionen in das Humankapital, z.B. bei Kinderkrippen, Jugendhilfeleistungen oder beruflicher Eingliederung. Sozialleistungen nur pauschal als Kostenfaktor zu sehen, ist deshalb nicht richtig. Die Schnittstelle zur Bildung ist ein wichtiger Aspekt der Sozialwirtschaft, denn Bildung ist nicht nur Kern der Humankapitalbildung, sondern auch ein entscheidender Zukunftsfaktor für den Zusammenhalt und die soziale Entwicklung der Gesellschaft. Die Verbesserung der Arbeitsmarktchancen von Jugendlichen, älteren Menschen, Langzeitarbeitslosen, Menschen mit Behinderungen sowie Migrantinnen und Migranten ist politischer Schwerpunkt der nationalen und europäischen Sozialpolitik (siehe *Bundesministerium für Arbeit und Soziales* [2006a], S. 6).

Soziale Dienstleistungen weisen in der Regel eine asymmetrische Informationsbeziehung zwischen dem Bedürftigen und dem Helfenden auf. Der Staat greift deshalb regulierend in die Bereitstellung von sozialen Dienstleistungen auf der Nachfrage- und Angebotsseite ein, mit dem Ziel, einen fairen und effizienten Zugang zu gewährleisten. Durch die Subventionierung werden möglicherweise aber auch Anreize geschaffen, die nicht beabsichtigt sind, wie der Missbrauch von Sozialleistungen.

Ein Charakteristikum sozialer Dienstleistungen ist schließlich ihr regionaler Bezug, d.h. ihre Erbringung und Verbrauch sind an einen raumzeitlich gebundenen interaktiven Vorgang des wechselseitigen Austausches gebunden, ohne den soziale Dienstleistungen im eigentlichen Sinn nicht erstellt werden können [vgl. *Föst* 2005]. Die Finanzierung und Produktion der privaten, gemeinnützigen und öffentlich-rechtlichen Produktion sozialer Dienstleistungen ist eingebettet in eine komplexe Struktur föderaler oder sich selbstverwaltender Einheiten und Verwaltungen, Leistungs- und Finanzierungsebenen. Die Finanzierung und Planung der öffentlichen Leistungen der Sozialwirtschaft im Lande Bremen erfordert deshalb differenzierte Informationen über die wirtschaftliche und soziale Bedeutung der sozialen Dienstleistungen und über die verschiedenen Teilsegmente der Sozialwirtschaft.

2.2. Ziel der Untersuchung

Ziel dieser Untersuchung ist es, das Potenzial der Sozialwirtschaft als Wirtschaftssektor des Landes Bremen abzuschätzen. Die in diesem Zusammenhang gewonnenen Basisdaten sollen zukünftig auch für eine Wirkungs- und Erfolgskontrolle eingesetzt werden können. Dabei ist die Frage zu beantworten, inwieweit die Sozialwirtschaft dem Lande Bremen wirtschaftliche und fiskalische Vor- oder Nachteile bringt. Welche fiskalischen Wirkungen und Einkommenswirkungen durch Sparbemühungen bzw. eine Förderung der Sozialwirtschaft zur Sanierung ausgelöst werden und wie die Sanierung der Haushalte des Landes Bremen mit einer weiteren Entwicklung der Sozialwirtschaft in Gleichklang gebracht werden kann. Darüber hinaus soll das Gutachten zu den folgenden Themenfeldern Informationen bzw. Aussagen liefern:

- 1) Regionalwirtschaftliche Wirkungen der Sozialwirtschaft im Land Bremen; darzustellen sind dabei auch Beziehungen zu wichtigen benachbarten Wirtschaftszweigen;
- 2) Differenzierte Angaben über Arbeitsplätze, hauptsächlich in den Kerndienstleistungsbereichen der Sozialwirtschaft;
- 3) Interregionale Leistungsströme, vor allem mit dem niedersächsischen Umland; der Schwerpunkt soll hier auf die Leistungsverflechtungen der Kernbereiche der Sozialwirtschaft, d.h. der stationären, der ambulanten und teilstationären Versorgung liegen;
- 4) Direkte und indirekte Einkommens- und Leistungseffekte und fiskalische Auswirkungen, auch der Nichtbremer Kunden;
- 5) Einkäufe von Vorprodukten (Hilfsmittel, geronto-technische Produkte bzw. Leistungen) und Investitionsleistungen. Hierbei sind der Verkauf von Produkten und Vorprodukten an Nicht-Bremer und die Inanspruchnahme sozialer Versorgungsleistungen und Produkte von Bremer Bürgern außerhalb von Bremen und Bremerhaven differenziert auszuweisen;

Zum Land Bremen gehören die beiden Städte Bremen und Bremerhaven. Beide Städte haben jeweils im Rahmen ihrer oberzentralen Funktion eine Ausstrahlung in die niedersächsischen Umlandgemeinden. Die strukturellen Probleme sind jedoch unterschiedlich. Falls möglich, sind die Aussagen sowohl getrennt für die beiden Städte als auch für das Land Bremen insgesamt zu machen.

2.3. Vorgehensweise

In der Sozialwirtschaftsrechnung werden die Dienstleistungen der Sozialwirtschaft differenzierter erfasst als im Europäischen System der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen (ESVG). Methodisch handelt es sich um ein Satellitensystem zur ESVG. Die Vorgehensweise orientiert sich damit an einer international gebräuchlichen Methodik, die auch bereits für Satellitensysteme der Gesundheitswirtschaft und der Wohlfahrtseinrichtungen eingesetzt wurden.³

Da in dieser Studie die Sozialwirtschaft im Vordergrund steht, erfolgt die Abgrenzung primär funktional nach Art der Produkte/Leistungen der Sozialwirtschaft und nicht danach, ob sie durch Wohlfahrtseinrichtungen erbracht werden. Dabei ergibt sich eine Überschneidung zum Gesundheitswesen und zum Bildungsbereich. Der Gesundheitsbereich überschneidet sich mit der Sozialwirtschaft in der Langzeitpflege und der sozialen Gesundheit; der Bildungsbereich bei der Vorschulerziehung, in der Jugendhilfe und in der beruflichen Eingliederung. Teile der Sozialwirtschaft sind somit anerkannte Bereiche der Bildungs- und Gesundheitswirtschaft und werden dort selbstverständlich als Wachstumsbranche gesehen. Warum ändert sich die Wahrnehmung, wenn das Adjektiv „sozial“ hinzugefügt wird?

Möglicherweise werden die Begriffe „ökonomisch“ und „sozial“ als Gegensatz verstanden. Dabei wird vielleicht verkannt, dass jede Form der Leistungserbringung ökonomischen Gesetzen unterliegt, dies gilt auch für die nicht entgeltlich erbrachten Leistungen innerhalb der Familien und Haushalte. Nicht monetäre Leistungen sind gewiss das besondere Kennzeichen sozialer Beziehungen. Dieses Gutachten beschränkt sich jedoch auf die monetären Beziehungen und auf die Frage, wie viele Personen in der Sozialwirtschaft einen bezahlten Arbeitsplatz finden.

Die Sozialwirtschaftsrechnung beinhaltet auch die Berechnung der Anzahl der Beschäftigten in der Sozialwirtschaft. Hierbei liegt der Schwerpunkt der Betrachtung auf entgeltlichen Dienstleistungen und den direkt in der Sozialwirtschaft beschäftigten Personen. Die direkt Beschäftigten werden sowohl als Kopfzahl, als auch als Vollkräfte, d.h. unter Angabe der Teilzeitbeschäftigten ausgewiesen. Die Darstellung in Vollzeitbeschäftigten ist von Bedeutung, da im Sozialbereich auch viele Teilzeitbeschäftigte vorzufinden sind und die

³ Vgl. *Australian Bureau of Statistics* [2002], *CEC*, *IMF*, *OECD* u.a. [1993], *EUROSTAT* [1996], *EUROSTAT* [2008], *Van Mosseveld* und *Smit* [2005].

Angaben in Kopffzahlen nicht den Umfang der geleisteten Arbeitsstunden widerspiegeln. Zusätzlich wird auf die unentgeltlich Beschäftigten eingegangen, wobei auch eine monetäre Bewertung ihre Arbeitsleistung vorgenommen wird. Dieser Bericht gliedert sich im Folgenden in vier Abschnitte:

- 1) Beschreibung der Leistungsstruktur und der Finanzierungsstruktur,
- 2) Berechnung der ökonomischen Effekte der Sozialwirtschaft,
- 3) Berechnung der fiskalischen Effekte der Sozialwirtschaft,
- 4) Zukunftsszenarien „Sozialwirtschaft im Land Bremen“.

Den Ausführungen dieser Studie liegen Ergebnisse der Sozialwirtschaftsrechnung für das Land Bremen zugrunde, die auf den Haushaltsrechnungen des Landes und der Stadtgemeinden Bremen und Bremerhaven der Jahre 2006–2007 und 2008–2009 aufbauen.⁴ Weitergehende Berechnungen, die eine detaillierte Einbeziehung der unentgeltlichen Leistungen vornehmen, wären sicherlich wünschenswert.

Die Entwicklung einer Sozialwirtschaftsrechnung für das Land Bremen, die Definition der „Sozialwirtschaft“, die Sammlung der hierzu benötigten landesspezifischen Daten (Bestandsaufnahme) sowie die Zusammenfassung der Daten zu einer Sozialwirtschaftsrechnung einschl. Personalrechnung sind im Anhang beschrieben.

⁴ Für die Stadt Bremerhaven lagen nur die Daten der Haushaltsrechnung der Jahre 2006–2007 vor. Damit stellen die Werte für Bremerhaven für das Jahr 2005 Sollwerte, jedoch keine Istwerte dar.

3. Strukturen der Sozialwirtschaft

3.1. Abgrenzung

Erfahrungsgemäß ist die Abgrenzung der Sozialwirtschaft nicht einfach. Bestimmte Kernbereiche des Sozialwesens, zu denen beispielsweise die ambulante und stationäre Versorgung von behinderten und alten Menschen zählen, können eindeutig dem Sozialwesen zugeordnet werden. An den Rändern gibt es jedoch vielfach Abgrenzungsprobleme. Damit die Ergebnisse als Vergleichsgrößen zwischen den Ländern und zum Bund eingesetzt werden können, ist eine gleiche Abgrenzung des Sozialwesens Voraussetzung. Diese statistische Abgrenzung der Sozialwirtschaft kann aus unterschiedlichen Perspektiven erfolgen. Was wird produziert? Wer sind die Produzenten bzw. die Leistungserbringer? Wer trägt die Kosten?

Aus Sicht der öffentlichen Finanzierungsträger ist der Kernbereich der Sozialwirtschaft die Erbringung von Dienstleistungen des Systems der Sozialen Sicherung: Hierzu zählt ein breites Spektrum von Leistungen zur Unterstützung von Familien, zur sozialen Integration von Ausländern, zur ambulanten und stationäre Versorgung von behinderten und pflegebedürftigen alten Menschen sowie die Bereiche der Fürsorge und Krankenversorgung [*Lampert und Althammer 2004*].

Die Definition dessen, was „sozial“ ist, hat allein in den letzten zwanzig Jahren erhebliche Änderungen erfahren, beispielsweise in der Kinderbetreuung oder in der Absicherung bei Arbeitslosigkeit sowie durch die Einführung der Pflegeversicherung in den Jahren 1995 bis 1997. In Deutschland ist das verfassungsrechtlich abgesicherte Recht auf Sozialleistungen im Sozialgesetzbuch geregelt. Unterschiedlichen sozialen Vorstellungen trägt das deutsche wie das europäische Sozialrecht durch das Subsidiaritätsprinzip Rechnung. Obgleich danach die Sozialpolitik den Mitgliedsstaaten obliegt, gibt es in einzelnen Bereichen gemeinsame europäische Regelungen.¹ Die europäische Dimension ist auch für die Sozialwirtschaft des Landes Bremen ganz konkret bedeutsam, wenn es nämlich um die Förderung von sozialen Dienstleistungen aus dem Europäischen Sozialfond (ESP) oder dem Europäischen Regionalfonds (EFRE)

¹ Beispielsweise für Wanderarbeitnehmer. Siehe hierzu auch Kapitel 7.

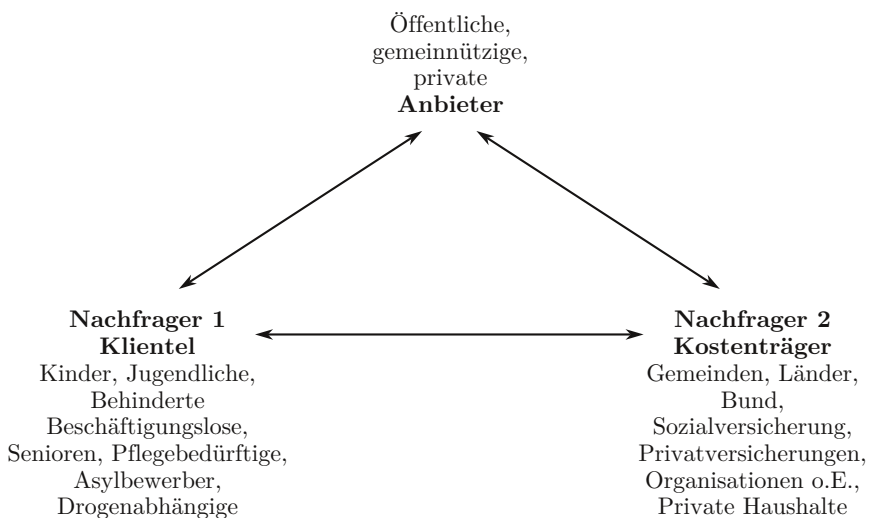
geht.

Nach der europäischen Sozialschutzstatistik werden Leistungen für folgende soziale Tatbestände der Sozialen Sicherheit zugerechnet: Alter, Familie, Gesundheit, Invalidität, Arbeitslosigkeit, Wohnen, Sozialer Ausschluss. Bis auf die Funktion Gesundheit werden hier alle Funktionen als Teil der Sozialwirtschaft betrachtet. Allerdings überschneidet sich die Sozialwirtschaft mit der Gesundheitswirtschaft. In der Sozialwirtschaft werden nur jene Teile der Gesundheitswirtschaft erfasst, die sich auf soziale Leistungen im engeren beziehen, nicht jedoch die Märkte der medizinischen Versorgung. Die Übergänge sind hier freilich fließend. Krankenhausleistungen und Leistungen von Arztpraxen sowie des öffentlichen Gesundheitsdienstes sind nicht Gegenstand dieser Studie. Die verschiedenen Perspektiven auf die Sozialwirtschaft lassen sich aus der Abbildung 3.1 entnehmen.

Kern der hier präsentierten Sozialwirtschaftsrechnung sind aus Sicht der Leistungsempfänger die *Dienstleistungen bzw. der letzte Verbrauch* an Sozialleistungen. Aus Sicht der Anbieter ist es die Dienstleistungsproduktion der Sozialwirtschaft. Ferner wird die Betrachtung um die Finanzierung ergänzt (vgl. Abbildung 3.1). Es geht somit um die Beantwortung der drei Fragen:

- 1) Wer konsumiert welche Leistungen der Sozialwirtschaft?
- 2) Wer produziert welche Leistungen der Sozialwirtschaft?

Abbildung 3.1.: Finanzierung, Nachfrage und Angebot in der Sozialwirtschaft



3) Wer trägt die Kosten der Sozialwirtschaftsleistungen?

Die Leistungen werden somit nicht nur nach *Finanzierungsträgern* und Leistungsempfängern (*funktional*), sondern auch nach den Anbietern und den Einrichtungen der Leistungserbringer (*institutionell*) aufgeschlüsselt. Bei der Berechnung der *Ausgaben nach Finanzierungsträgern* wird von der Frage ausgegangen, welche Beträge für die Bürgerinnen und Bürger des Landes Bremen durch verschiedene Finanzierungsträger für soziale Zwecke verwendet werden. Betrachtet man das Sozialwesen aus dem Blickwinkel der *Bereitstellung von Sozialleistungen*, so gilt es, alle Einrichtungen des Sozialwesens des Landes zusammenzufassen. Die Zuordnung einzelner Einrichtungen erfolgt nach dem Schwerpunktprinzip.

In der sozialpolitischen Diskussion stehen in der Regel einzelne *Leistungsarten bzw. Leistungsempfänger* im Vordergrund, d.h. für welche Zwecke (z.B. Kinderbetreuung) werden Leistungen erbracht. Diese funktionale Aufgliederung der Sozialausgaben nach Leistungsarten erfordert eine eindeutige Zuordnung. Beispielsweise wird die Förderung behinderter Schulkinder der Kategorie Behinderung zugeordnet, obgleich sie auch das Ziel der Bildung verfolgt und als Position 21.05.03 Teil des Produktgruppenhaushalts des Bremischen Bildungssenators ist.

Die Umsätze der Sozialwirtschaft werden in nicht unerheblichem Umfang durch bundesweit organisierte Sozialversicherungsfonds aufgebracht, wie die gesetzliche Pflegeversicherung, die gesetzlich Krankenversicherung und die Arbeitslosenversicherung. Es interessiert deshalb auch die Finanzierungsstruktur der Sozialleistungen. Im folgenden wird zunächst die Leistungsstruktur näher beschrieben. Daran schließt sich die Struktur der Einrichtungen und die Finanzierungsstruktur an.

3.2. Leistungsstruktur

3.2.1. Überblick

Die Sozialwirtschaft Bremens erzielte im Jahr 2005 einen Umsatz von 1,041 Mrd. € an entgeltlichen sozialen Dienstleistungen. Das entspricht einer Wertschöpfung von ca. 728 Mio. €, was die Sozialwirtschaft zu einem wichtigen Segment der Bremer Wirtschaft macht.

Auch wenn angesichts einer im Land Bremen insgesamt erwirtschafteten Wertschöpfung² von 24,5 Mrd. € dieser Betrag nicht herausragend erscheint,

² Die gesamtwirtschaftliche Wertschöpfung entspricht dem Bruttoinlandsprodukt. Die

Tabelle 3.1.: Produktionswerte nach Funktionen der Sozialwirtschaft im Lande Bremen, 2005

Nr.	Leistungen der Sozialwirtschaft	Mio. €	%
1	Familie	246	23,7
2	Behinderung	141	13,5
3	Integration	31	3,0
4	Alter	252	24,2
5	Soziale Gesundheit	19	1,8
6	Beschäftigung	55	5,3
7	Wohnen	242	23,2
8	Verwaltung	55	5,3
Insgesamt		1.041	100,0

Quelle: Siehe Abschnitt A.3

ist die gesellschaftliche Bedeutung für die Wohlfahrt der Bremer Bürgerinnen und Bürger insgesamt sehr hoch einzuschätzen.

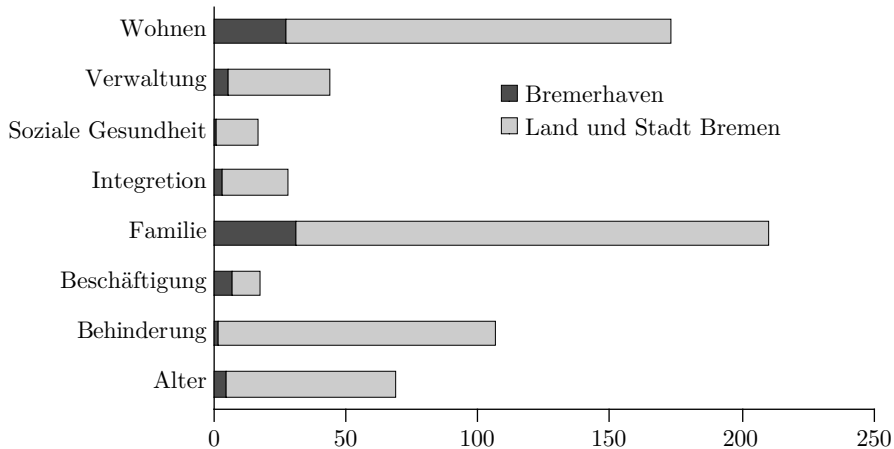
Dies wird unmittelbar klar, wenn die Bezugsgrößen verändert werden. Wird als Bezugsgröße das Bruttonationaleinkommen anstatt des Bruttoinlandsprodukts verwendet, erhöht sich die Quote deutlich. Dies gilt noch mehr, wenn die Bedeutung der Sozialwirtschaft für die Beschäftigung betrachtet wird.

Für die Belastung der Bremer Finanzhaushalte insgesamt sind die konsolidierten Nettoausgaben des Landes relevant, d.h. nach Verrechnung der gegenseitigen Mittelzuweisungen. Von den 1.041 Mrd. € wurden 665 Mio. € d.h. rund 64% über das Land Bremen einschl. Freie Hansestadt Bremen und Stadt Bremerhaven finanziert.

Von den Nettosozialausgaben des Landes Bremen entfällt der größte Anteil auf Familienleistungen, insbesondere die Kinder- und Jugendhilfe. An zweiter Stelle folgen Wohnkostenbeihilfen, an dritter Stelle Eingliederungshilfen für behinderte Menschen und an vierter Stelle Leistungen der Altenhilfe und Langzeitpflege (vgl. Abbildung 3.2). Diese Rangordnung der Funktionen verdeutlicht die Bedeutung der Länder und Kommunen in der Daseinsvorsorge für die Familien und Behinderten.

Wertschöpfung errechnet sich aus den Produktionswerten zu Herstellerpreisen nach Abzug der Vorleistungen. Nach den Ergebnissen der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen erwirtschafteten Unternehmen, Staat und Private Haushalte im Land Bremen im Jahr 2005 Produktionswerte in Höhe von rund 48 Mrd. €. Nach Abzug der Vorleistungen berechnet sich daraus ein Bruttoinlandsprodukt von 24,5 Mrd. €. Das Bruttonationaleinkommen liegt bei 20,0 Mrd. €.

Abbildung 3.2.: Konsolidierte Nettosozialausgaben des Landes Bremen für die Sozialwirtschaft (in Mio. €), 2005



Quelle: Siehe Abschnitt A.3

Die einzelnen sozialen Risiken werden in unterschiedlichem Ausmaß über die Mittel des Landes einschl. der Stadtgemeinden und über andere Finanzierungsträger finanziert (siehe Abbildung 3.3). Eine Entlastung Bremens findet hauptsächlich bei der Finanzierung der Beschäftigungshilfen durch die Arbeitslosenversicherung sowie in der Langzeitpflege durch die Pflegeversicherung statt, während die Finanzierung der Behinderung, der Familie und der sozialen Integration vornehmlich dem Land verbleibt. Auch die Finanzierung der Wohnkostenbeihilfen führt zu einer erheblichen Belastung Bremens. In diesen Ausgaben spiegeln sich die Risiken der Langzeitarbeitslosigkeit und die strukturellen Schwächen der Wirtschaft wieder. Insgesamt lässt sich festhalten, dass die Risiken des Arbeitsmarktes in erheblichem Umfang durch die Kommunen getragen werden und zu einer besonderen Belastung der Bremer Sozialhaushalte führen.

3.2.2. Stadt Bremen

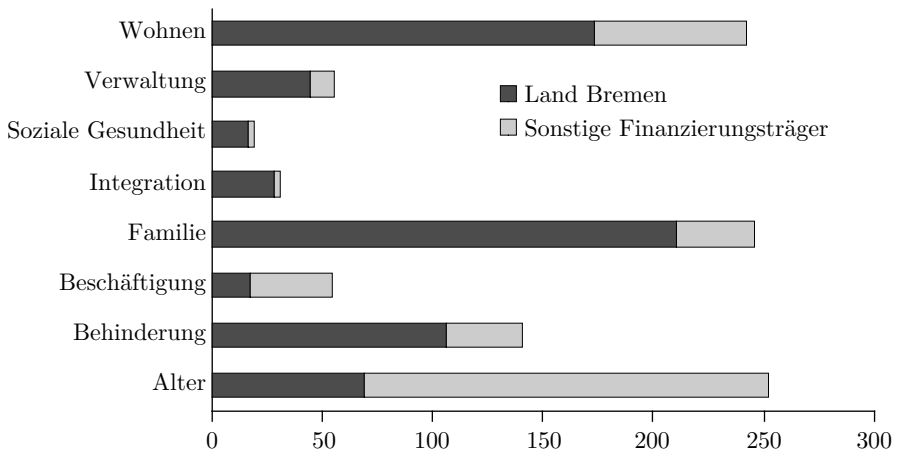
Die in Abbildung 3.2 ausgewiesenen Ausgaben für die Sozialwirtschaft des Landes Bremens liegen höher als die Nettoausgaben für Soziales, die in den Produktgruppenhaushalten der Senatorin für Finanzen ausgewiesen werden. Beim Vergleich der hier vorgestellten Ergebnisse mit den Haushaltsdaten ist

zu beachten:

- 1) Die Produktgruppenhaushalte für das Land Bremen und die Stadt Bremen enthalten nicht die Sozialleistungen, die von Bremerhaven netto finanziert werden.
- 2) Die Produktgruppenhaushalte enthalten auch Einkommensleistungen sowie Ausgaben für Krankenhilfe (vgl. Tabelle 3.2).
- 3) Die Abgrenzung des Kapitels 41 des Produktgruppenhaushalts 4.1 berücksichtigt Sozialleistungen anderer Kapitel nicht.

Beispielsweise betragen im Jahr 2005 nach Abgrenzung des Abschnitts 4.1 des Produktgruppenhaushalts die öffentlichen Bruttosozialausgaben (Ist) des Landeshaushalts für Bremen und für die Freie Hansestadt rund 733 Mio. €, die Nettosozialausgaben 613,8 Mio. €. Nach unseren Berechnungen beliefen sich Sozialwirtschaftsleistungen, die vom Landeshaushalt für Bremen und der Freien Hansestadt finanziert wurden, auf 583,5 Mio. € und von Bremerhaven auf 81,2 Mio. €. Hieraus errechnet sich eine Belastung des Landes Bremen insgesamt von rund 665 Mio. €.

Abbildung 3.3.: Finanzierungsstruktur der Sozialwirtschaft im Land Bremen (in Mio. €), 2005



Quelle: Siehe Abschnitt A.3

Die Differenz verteilt sich teilweise auf die Sozialausgaben der Ressorts 21 Bildung, 24 Hochschulen, 31 Arbeit, 51 Gesundheit, und 92 Zentral veranschlagte Personalausgaben sowie teilweise auf die Leistungen der Krankenhilfe,

Tabelle 3.2.: Brutto- und Nettosozialausgaben des Landes und der Stadt Bremen ohne Bremerhaven (in 1.000 €), Ist 2005

Produktgruppenname	Produktgruppe	Bruttoausgaben	Einnahmen	Nettoausgaben
Förd. von Familien und jungen Menschen	41.01.01	15.138	3.004	12.134
Tagesbetreuung	41.01.02	80.673	48	80.625
Wiederherst./Stärk. d. Fam. a. Lebensort	41.01.03	36.920	3	36.917
Betreuung u. Unterbring. außerh. d. Familie	41.01.04	41.579	3.055	38.524
Andere Aufgaben der Jugendhilfe	41.01.06	5.557	1.300	4.257
Unterhaltsvorschuss	41.01.07	11.127	4.887	6.240
Hilfen für Erwachsene mit Behinderungen	41.02.01	97.726	7.512	90.214
Leistungen zur rechtlichen Betreuung	41.02.02	155	0	155
Hilfen für Wohnungsnotfälle	41.02.03	3.198	823	2.375
Förderung des bürgerschaftl. Engagements	41.02.04	1.178	1.781	-603
Zuwendungen der offenen Behindertenhilfe	41.02.06	599	0	599
Hilfen für Asylbewerber und Flüchtlinge	41.03.01	24.008	17	23.991
Hilfen für Spätaussiedler	41.03.02	1.398	950	448
Leistungen für Migranten	41.03.03	992	8	984
Präventive und offene Altenhilfe	41.04.01	3.091	0	3.091
Hilfen zur Pflege	41.04.02	44.012	4.183	39.829
Blindenhilfe und Landespflegegeld	41.04.03	3.443	4	3.439
Investitionsförderung für Einrichtungen	41.04.04	8.905	0	8.905
Sonstige Leistungen für ältere Menschen	41.04.05	222	0	222
Leist. z. Lebensunterh. n. BSHG (bis 2005)	41.05.01	1.980	3.029	-1.049
Leistungen zur Existenzsich.nach SGB XII	41.05.03	50.059	13.837	36.222
Komm.Leist.zur Existenzsich.nach SGB II	41.05.04	179.046	68.890	110.156
Krankenhilfe	41.06.01	18.070	20	18.050
Sonstige Hilfe	41.06.02	28.827	11.382	17.445
Sonstige Hilfe	41.07.01	2.173	124	2.049
Sonstige Sozialleistungen (bis 2003)	41.07.02	33.901	0	33.901
Leist.f.Sucht-/Drogenkranke (bis 2003)	41.07.03	10.788	43	10.745
Hilfen zur Arbeit	41.08.01	1.652	0	1.652
Selbsth., Berat.v. Arbeitsl. (bis 2005)	41.08.02	62	0	62
Sen. Angelegenheiten - Zentrale Dienste	41.90.01	11.002	4.952	6.050
Senator. Angelegenheiten Junge Menschen	41.90.02	1.486	0	1.486
Senatorische Angelegenheiten – Soziales	41.90.03	3.174	0	3.174
Amt.f. Soziale Dienste/Zentrale Steuerung	41.90.04	21.609	398	21.211
Summe		733.643	119.854	613.789

Quelle: *Senatorin für Finanzen* [2008a]

der Psychiatrie und der Einkommenssicherung, die nicht als sozialwirtschaftliche Leistungen erfasst wurden.

Eine weitere Schwierigkeit in der Berechnung waren die Veränderungen durch die Hartz IV Reform zum 01. Januar 2005, die erhebliche Umschichtungen im Haushalt nach sich zog. Einerseits hat sich die Hilfe zum Lebensunterhalt um 80-90% verringert, andererseits sind aus den Einsparungen die Kosten der Unterkunft der Hartz IV Empfänger zu finanzieren, abzüglich eines Erstattungsanteils von rund 30% durch den Bund.

Nach den Veranschlagungen des Produktgruppenhaushalts für das Jahr 2006-07 waren für das Jahr 2007 Einsparungen im Sozialhaushalt von 76 Mio. € im Vergleich zum Jahr 2004 vorgesehen. Die Kürzungen sind jedoch im wesentlichen Mittelverlagerungen. Für die Bürgerinnen und Bürger der Hansestadt Bremen wirken sich diese Einsparungen somit deutlich geringer aus, da etwa die Hälfte über die Harz IV Reform durch die Bundesagentur für Arbeit übernommen wurde.

3.2.3. Bremerhaven

Die Struktur des Sozialhaushalts der Stadt Bremerhaven hat eine eigene Produktgruppengliederung. Die Schwerpunkte liegen wie in der Hansestadt Bremen bei den Leistungen für Jugend und Familie, der Grundsicherung und der Sicherung in besonderen Lebenslagen nach SGB XII sowie Leistungen nach SGB II. Letzteren kommt freilich eine wesentlich größere Bedeutung als in der Stadt Bremen zu (vgl. Tabelle 3.3).

3.2.4. Familienleistungen

Erste Priorität im Bremer Sozialhaushalt hat die Absicherung materieller und sozialer Rahmenbedingungen für junge Menschen und deren Familien (Schaffung einer familienfreundlichen Umwelt). Hierzu zählen die

- Stärkung der Erziehungskompetenz von Eltern und Sorgeberechtigten,
- Hilfen zur Entwicklung von Eigenständigkeit und Eigenverantwortung junger Menschen,
- Verhinderung von sozialer Ausgrenzung von jungen Menschen und deren Familien,
- Sicherstellung eines dauerhaften Lebensortes für junge Menschen außerhalb der Familie beim Ausfall von Familiensystemen,
- Verbesserung der Vereinbarkeit von Familien- und Berufsleben.

Tabelle 3.3.: Nettosozialausgaben der Stadt Bremerhaven, Ansatz 2007

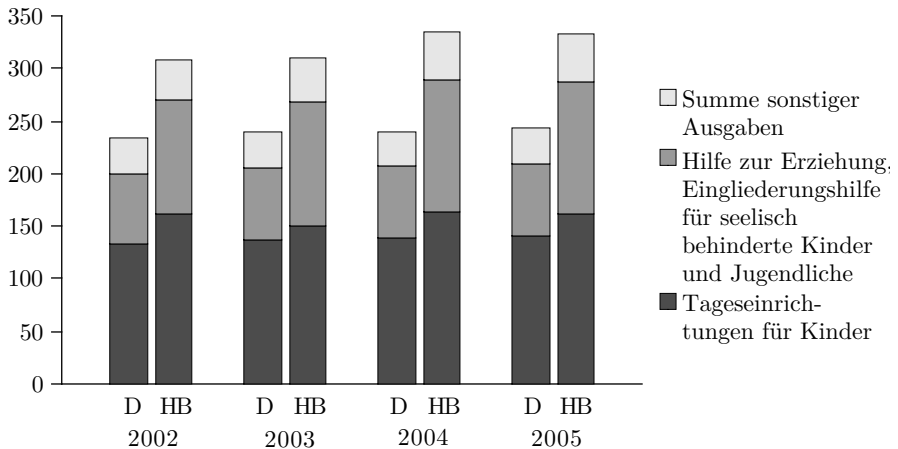
Titel	Haushaltsstelle	Euro
6401	Sozialamt	3.701.700
6410	Leistungen nach SGB XII	12.147.510
6411	Leistungen nach SGB XII	6.231.860
6412	Grundsicherungsgesetz	0
6413	Landespflegegeldgesetz	0
6414	Psychiatriebudget	0
6415	Einm. Leist. nach BSHG	0
6416	Sonstige Hilfen	0
6419	Einm. Leist. nach SGB XII	60.000
6420	Asylbewerber	60.000
6431	Seniorentreffpunkt	125.770
6440	Leistungen nach SGB II	29.503.120
6641	Wohnungsbau	722.010
6402	Amt für Schwerbehinderte	249.100
6490	Hilfen für Kriegsbeschädigte	4.080
6491	Sonstige Hilfen	35.570
6497	Leistungen für Beschädigte	0
6450	Amt für kommunale Arbeitsmarktpolitik	1.546.230
6406	Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen	0
6450	Amt für Jugend und Familie	5.320.050
6451	Allgemeine Jugendhilfe	424.180
6457	Hilfen zur Erziehung	13.392.620
6470	Kinderförderung	10.553.230
6560	Jugend- und Frauenförderung	1.926.980
6029	Suchtkrankenhilfe	46.740
	Summe	86.050.750

Quelle: Eigene Berechnungen nach *Magistrat der Seestadt Bremerhaven* [2007]

Innerhalb der Familienleistungen liegt der Schwerpunkt bei der Tagesbetreuung von Kindern in enger Zusammenarbeit mit den Trägern.

Im Jahre 2005 beliefen sich die Ausgaben für Jugendhilfe im Lande Bremen nach den Ergebnissen der Kinder- und Jugendhilfestatistik auf 229,6 Mio. €. Im Vergleich zu Deutschland insgesamt sind die Jugendhilfeausgaben je Einwohner in Bremen überdurchschnittlich. Der Schwerpunkt der vom Land Bremen finanzierten Familienleistungen liegt bei den Tageseinrichtungen für Kinder. Insgesamt wurden 2005 für Tageseinrichtungen allein 107,7 Mio. € aufgewendet.

Abbildung 3.4.: Struktur der Jugendhilfeausgaben (in € je Kopf), 2002–2005



Quelle: Eigene Berechnungen nach *Statistisches Landesamt Bremen* [2006a] sowie *Statistisches Bundesamt* [2007b]

Die Träger der öffentlichen Jugendhilfe haben die Gesamtverantwortung für die Planung und die Bereitstellung von Jugendhilfeangeboten nach § 80 SGB VIII. Soweit sie diese gesetzliche Aufgabe übernehmen, können sie diese selbst ausführen oder an freie Träger delegieren. Die Delegation an freie Träger ist nur in der Stadt Bremen die vorherrschende Form, nicht jedoch in Bremerhaven.

Die familienunterstützenden Dienstleistungen der Sozialwirtschaft sind insgesamt sehr vielfältig. Sie umfassen die zeitweise Übernahme der Kinderbetreuung durch Dritte, die Beratung von Eltern und Kindern sowie die Vermittlung dieser Dienstleistungen. Teilweise erfolgt im Zusammenhang mit Betreuungsleistungen auch eine Beratung. Verschiedene Dienstleistungen im Rahmen dieser drei Dienstleistungstypen werden im Folgenden systematisiert.

Familienunterstützende Dienstleistungen dienen nicht nur der individuellen bzw. familiären Bedürfnisbefriedigung, sondern haben darüber hinaus eine gesellschaftspolitische Funktion. Die staatliche Einflussnahme ist vielfältig und zielt nicht nur darauf ab mit der Bereitstellung von Betreuungsmöglichkeiten für Kinder die Entwicklung des Kindes zu fördern, sondern auch die Vereinbarkeit von Familie und Beruf zu verbessern (§ 22 SGB VIII).

Tabelle 3.4.: Möglichkeiten der Kinderbetreuung durch Dritte

Dienstleister/innen	Ort		Umfang					Dienstleistungserbringung			
	Zuhause	Priv. Einrichtung Einrichtungen	Stundenweise	Halbtags/Teilzeit	Ganztags	Nacht	Kurzzeit	gemein- privat		öf- fentl.	
								entgeltlich	unentgeltlich	entgeltlich	unentgeltlich
Angehörige, Freunde/innen	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓			
Nachbarn/innen		✓	✓	✓	✓	✓	✓				
Elterngruppe	✓	✓	✓					✓ ^a	✓ ^b		✓
Babysitter/in	✓		✓					✓ ^a	✓ ^b		✓
Au Pair	✓		✓	✓		✓	✓	✓ ^a			
Haushaltshilfe	✓		✓					✓			
Spiel- und Krabbelgruppe			✓							✓	
<i>Tagespflegepersonen</i>											✓
Kinderbetreuer/in	✓		✓	✓	✓	✓		✓ ^a		✓	✓
Tagespflegeeltern		✓	✓	✓	✓	✓				✓	✓
<i>Kindertageseinrichtungen</i>											
Kinderladen			✓	✓	✓					✓	
Kindertagesstätte			✓	✓	✓					✓	✓
Familienhaus			✓	✓	✓					✓	✓
<i>Schulische Einrichtungen</i>											
Volle Halbtagssschule			✓	✓				✓		✓	✓
Verlässliche Grundschule,											
Betreuungsschule			✓	✓				✓		✓	✓
Offene Ganztagssschule			✓	✓	✓			✓		✓	✓
Oblig. Ganztagssschule			✓		✓			✓		✓	✓
<i>Sonstige Einrichtungen</i>											
Kinderhotel			✓			✓	✓			✓	✓
Träger Ferienmaßnahmen			✓				✓	✓		✓	✓
Familienferienstätte			✓				✓			✓	✓
Familienpflege	✓						✓	✓ ^a		✓	✓
Betreuung in and. Einricht. ^c		✓	✓					✓		✓	✓

^a auch nicht institutionalisiert ^b nur institutionalisiert ^c vorübergehende Angebote einer Kinderbetreuung in Kaufhäusern, Fitnessclubs, Kirchen, Elternzentren und ähnlichen Einrichtungen

Quelle: Kaltenborn, Knerr und Kurth-Laatsch [2005]

3.2.5. Leistungen für behinderte Menschen

Ein nicht unerheblicher und wachsender Teil der Ausgaben des Bremer Sozialbudgets geht an behinderte Menschen.³ Hierzu zählen die Beratung, Betreuung, ambulante Hilfen, Tagesstrukturierung, Arbeit und Beschäftigung, Betreutes Wohnen und Wohnen in Einrichtungen für seelisch behinderte Erwachsene sowie für geistig, körperlich und mehrfach behinderte Kinder und Erwachsene; Förderung von Selbsthilfe und sozialen Projekten.

Diese Leistungen gehen im Wesentlichen an behinderte Menschen im Erwachsenenalter. Seit Januar 2005 gilt für die Eingliederungshilfe für behinderte Menschen das SGB XII, welches das frühere Bundessozialhilfegesetz (BSHG) abgelöst hat. Die Eingliederungshilfe für behinderte Menschen hat die Aufgabe, eine drohende Behinderung zu verhüten, eine vorhandene Behinderung oder deren Folgen zu beseitigen oder zu mildern und Menschen mit Behinderungen in die Gesellschaft einzugliedern. Leistungsberechtigt sind alle Personen, die nicht nur vorübergehend körperlich, geistig oder seelisch wesentlich behindert oder von einer Behinderung bedroht sind, so weit die Hilfe nicht von einem vorrangig verpflichteten Leistungsträger – wie zum Beispiel der Kranken-, der Rentenversicherung oder der Agentur für Arbeit – erbracht wird.

Die Anliegen und Zielsetzungen des SGB IX kommen auch im Bereich der Eingliederungshilfe zur Geltung, sofern im SGB XII nichts Abweichendes bestimmt ist; durch das SGB IX wurden die Träger der Sozialhilfe in den Kreis der Rehabilitationsträger einbezogen.

Durch trägerübergreifende „Persönliche Budgets“ als Gesamtbudget aller in Betracht kommenden Leistungen werden Übergänge von Geldleistungen zu Sachleistungen in Zukunft fließend. Dadurch werden den behinderten und pflegebedürftigen Menschen regelmäßige Geldzahlungen zur Verfügung gestellt, mit denen sie bestimmte Betreuungsleistungen selbst organisieren und bezahlen können. Die behinderten Menschen als Experten in eigener Sache können den „Einkauf“ von Leistungen eigenverantwortlich, selbstständig und selbstbestimmt regeln.⁴ Rechtsgrundlage des Persönlichen Budgets ist § 17 Abs. 2

³ Mit dem Gesetz zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit Schwerbehinderter, dem Gesetz zur Verbesserung der Ausbildung und Beschäftigung schwerbehinderter Menschen, mit dem Neunten Buch Sozialgesetzbuch – Rehabilitation und Teilhabe – (SGB IX) und mit dem Gesetz zur Gleichstellung behinderter Menschen (BGG) wurden Schritte unternommen, die berufliche und soziale Teilhabe behinderter Menschen zu verbessern (vgl. *Bundesministerium für Arbeit und Soziales* [2006a])

⁴ Vgl. *Bundesministerium für Arbeit und Soziales* [2006a] sowie *Bundesministerium für*

bis 6 SGB IX mit Konkretisierungen in den einzelnen Leistungsgesetzen. Vom 1. Juli 2004 bis zum 31. Dezember 2007 wird das Persönliche Budget erprobt, ab 1. Januar 2008 besteht darauf ein Rechtsanspruch.

Ausgehend von den bisherigen Erfahrungen der Inanspruchnahme des Persönlichen Budgets ist es noch zu früh zu sagen, welche Auswirkungen dieses auf die bestehende Infrastruktur an Sozialangeboten haben wird. Vermutlich werden stationäre Angebote eine geringere, ambulante ein größere Bedeutung gewinnen.

Bremen hat einen überdurchschnittlichen Versorgungsbedarf für behinderte Menschen. Vergleicht man die Behindertenanzahl in Bremen mit Deutschland fällt eines auf: In Bremen ist im Durchschnitt jeder Elfte Mensch behindert, in Deutschland dagegen ist dies im Durchschnitt „nur“ jeder Zwölfte.

In Bremen sind relativ mehr Menschen über 65 Jahre behindert und relativ weniger unter 65 Jahre als in Deutschland. Dagegen ist die Verteilung der behinderten Menschen nach Schweregrad der Behinderung (GdB) in Deutschland und in Bremen fast identisch. Meist haben die Menschen eine Behinderung von 50 GdB (leichteste Behinderung). Auch gibt es in Bremen einen sehr hohen Prozentanteil an behinderten Menschen mit der schwersten Behinderung (100 GdB). Beide Behindertengruppen machen allein schon mehr als die Hälfte aller Behinderten aus. Der Rest der behinderten Menschen verteilt sich somit auf die Schweregrade 60, 70, 80 und 90 GdB. In Deutschland sind insgesamt mehr Männer behindert. In Bremen dagegen sind mehr Frauen behindert.

Aus der hohen Zahl von Schwerbehinderten in Bremen kann jedoch nicht auf eine überdurchschnittliche Versorgung von Behinderten durch soziale Dienstleistungen in Bremen geschlossen werden, da insbesondere körperlich Behinderte Zuhause versorgt werden. Nach den Angaben der Heimaufsichtsbehörde gab es in Bremen im Jahre 2003 95 Heime mit 1.050 Plätzen für behinderte Menschen. Für Deutschland ergibt sich für das Jahr 2003 eine Gesamtzahl von etwa 5.100 stationären Einrichtungen der Behindertenhilfe mit knapp 179.000 Plätzen.⁵ Weitere Auskünfte zur Versorgung von Behinderten weist die Sozialhilfestatistik aus. Im Jahr 2006 bezogen 4.402 BremerInnen Eingliederungshilfe für Behinderte der Sozialhilfe, bundesweit waren es 643.064 Menschen.

Der Senator für Arbeit, Frauen, Gesundheit, Jugend und Soziales schätzt,

Arbeit und Soziales [2006b].

⁵ *Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend* [2006], S. 230.

dass die Gruppe der über 65jährigen mehrfach behinderten Menschen in den Jahren 2005 bis 2010 um etwa 40 bis 50 % steigen wird. Auf den Bedarf von älteren Menschen mit lebenslangen Behinderungen ist der Senat im Jahr 2006 mit der Schaffung eines speziellen Moduls „Tagesbetreuung für alte behinderte Menschen“ eingegangen.⁶ Die Anzahl älterer geistig und geistig-mehrfach behinderter Menschen ist in den vergangenen Jahren deutlich gestiegen und diese Entwicklung wird sich fortsetzen. Die demographische Lücke in den oberen Altersgruppen, die vor allem auf die Euthanasiepolitik im Nationalsozialismus zurückzuführen ist, schließt sich in dem Maße, wie nach dem Krieg geborene behinderte Menschen in das Rentenalter kommen. Daneben profitieren geistig und geistig-mehrfach behinderte Menschen vom medizinischen Fortschritt und erreichen eine wesentlich höhere Lebenserwartung.

Mit dem Modul „Tagesbetreuung für alte behinderte Menschen“ soll die Teilhabe am Leben in der Gemeinschaft nach vorheriger Betreuung in Werkstätten für behinderte Menschen oder Tagesförderstättenbetreuung sichergestellt werden. Eine Geldleistung richtet sich in ihrer Höhe nach der Gruppe mit vergleichbarem Hilfebedarf, in die der alte behinderte Mensch i.d.R. im Rahmen der Wohnversorgung eingestuft ist. Eine Mischung der Angebote aus Wohneinrichtungen, teilstationären Einrichtungen und offenen Angeboten wird durch die zuständigen städtischen Dienste gemeinsam mit den behinderten Menschen und den beteiligten Trägern individuell festgelegt.

Zu den vom Bund finanzierten sozialen Leistungen für behinderte Menschen zählen Leistungen des Bundesversorgungsgesetzes (BVG), welches ursprünglich für die Kriegsbeschädigten und Kriegshinterbliebenen geschaffen wurde. Als „Grundgesetz der Versorgung“ gilt es seit Jahrzehnten entsprechend auch für weitere Personengruppen (z.B. Wehrdienst- und Zivildienstbeschädigte, SED-Opfer, Gewaltopfer und Impfgeschädigte sowie deren Hinterbliebene). Kennzeichnend für dieses Leistungssystem ist, dass sich die Versorgung nach Umfang und Schwere der Schädigungsfolgen und dem Bedarf bemisst und sich aus mehreren Einzelleistungen zusammensetzt.⁷ Im Juli 2005 erhielten in Deutschland insgesamt 550.000 Menschen Leistungen nach dem BVG und anderen Gesetzen, die eine entsprechende Anwendung des BVG vorsehen (soziales Entschädigungsrecht). Im Lande Bremen waren es schätzungsweise 7.000 Menschen.

⁶ Vgl. *Senator für Arbeit, Frauen, Gesundheit, Jugend und Soziales* [2006a].

⁷ Vgl. *Bundesministerium für Gesundheit und Soziale Sicherung* [2005], S. 108 und SGB.

3.2.6. Altenhilfe und Langzeitpflege

Für die Gruppe der älteren behinderten Menschen überlappt sich der oben genannte Bereich mit der Altenhilfe und Langzeitpflege. Hierzu zählen unter anderem: Sicherstellung von altersgerechten Dienstleistungen und Gewährung von ergänzenden Hilfen bei Hilfs- und Pflegebedürftigkeit, Bereitstellung präventiver Hilfen sowie Beitrag zur Förderung der Teilhabe am gesellschaftlichen Leben.

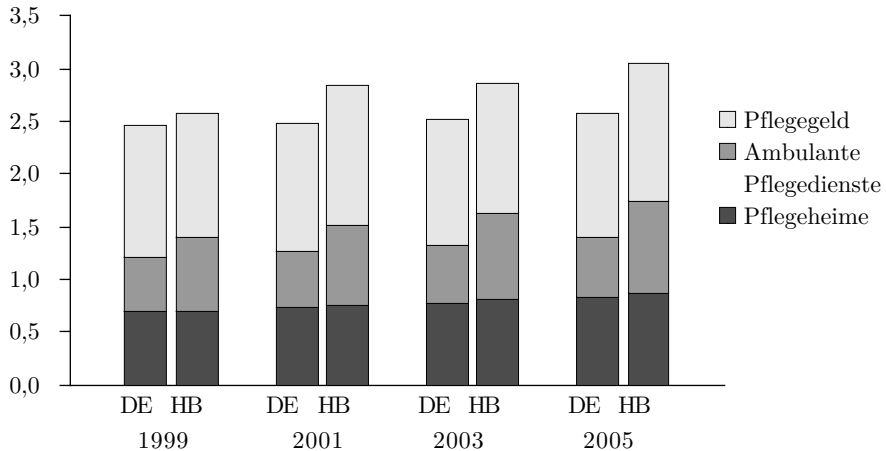
Nach dem Bremer Altenplan wohnen gegenwärtig rund 10% der Einwohner im Alter von 75 Jahren und mehr in Pflegeheimen. Im Pflegebereich gewährt das Land Bremen Hilfeleistungen für pflegeversicherte Menschen, deren Pflegesachleistungsbedarf durch die Pflegekasse nicht abdeckt wird und zwar für ambulante, teilstationäre und vollstationäre Leistungen. Zugleich erhalten Personen, die nicht pflegeversichert sind, bedarfsdeckende Hilfen, ebenso Personen, die pflegerischen Hilfebedarf haben unterhalb der Pflegestufe I.

Der Zugang und der Umfang der vorrangigen Leistungen der Pflegeversicherung ist bundeseinheitlich durch Pflegestufen geregelt. Die Begutachtung und damit die Einstufung erfolgt durch den Medizinischen Dienst der Krankenkassen (MDK). Leistungsentgelte der Pflegedienste und der Pflegeheime werden mit den Pflegekassen in Vertragskommissionen verhandelt und unter Beteiligung des SHT vereinbart. Die Bedarfslage für Hilfe zur Pflege (HzP) zur Ergänzung der bestehenden Leistungen wird durch den Sozialdienst bzw. das Gesundheitsamt erhoben. Bei stationärer Versorgung wird die Entscheidung des MDK zur Notwendigkeit des Bedarfes vom SHT anerkannt.

In Bremen unterscheiden sich Niveau und Struktur der Pflegebedürftigkeit vom Durchschnitt Deutschlands. Beispielsweise ist die Prävalenz an Pflegebedürftigkeit (Pflegequote) bezogen auf die Gesamtbevölkerung überdurchschnittlich, insbesondere weil in Bremen relativ mehr Pflegebedürftige zuhause versorgt werden (vgl. Abbildung 3.5). Die Pflegequote der Hochbetagten ist dagegen unterdurchschnittlich. In Deutschland beträgt diese für die über 85-Jährigen zwischen 45% und 46% im Zeitraum 1999 bis 2005, in Bremen zwischen 39% und 44%.

Ca. 72% der Pflegebedürftigen im Land Bremen werden außerhalb stationärer Einrichtungen gepflegt. Etwa 14.600 Pflegebedürftige wurden im Jahr 2005 ambulant durch Pflegedienste und Angehörige betreut. Zur Zeit bieten im Land Bremen 116 regionale Pflegedienste, die über entsprechende Verträge mit den Kranken- und Pflegekassen nach SGB V und SGB XI verfügen, ihre Leistungen an [*Bremische Bürgerschaft* 2007]. Bei den häuslichen Pflegediens-

Abbildung 3.5.: Pflegequoten in Deutschland und im Land Bremen, 1999–2005



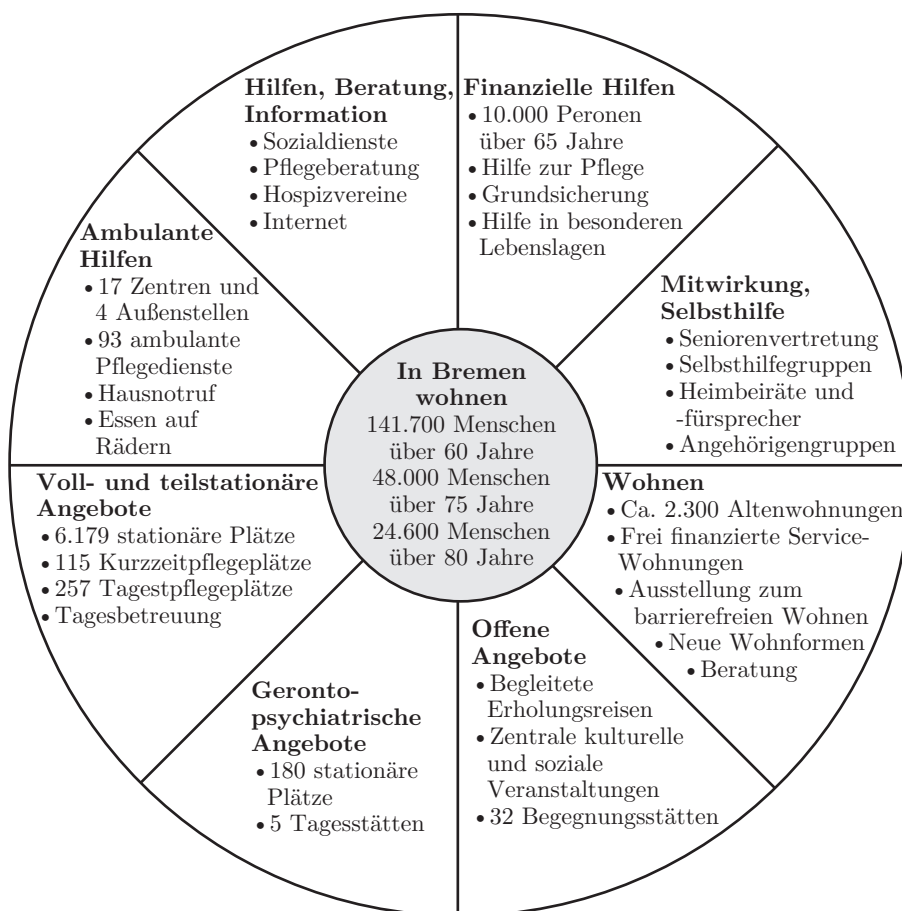
Quelle: Eigene Berechnungen nach *Statistisches Bundesamt* [2007a] sowie früheren Ergebnissen

ten handelt es sich etwa zu zwei Drittel um frei-gemeinnützige Einrichtungen und zu einem Drittel um private Einrichtungen.

Nach § 9 SGB XI sind die Länder für die Vorhaltung einer leistungsfähigen, zahlenmäßig ausreichenden und wirtschaftlichen pflegerischen Versorgungsstruktur zuständig; dies schließt Planungsaufgaben und Förderung ein. Der Infrastrukturauftrag der Länder ist eingebettet in die gemeinsame Verantwortung aller Beteiligten (§ 8 SGB XI). Den Pflegekassen obliegt die Leistungsverantwortung (§ 12 SGB XI), den Pflegediensten und -einrichtungen der Bereitstellungsauftrag (§ 11 SGB XI). Bei der konkreten Ausgestaltung ihres Aufgabenbereichs bleibt den Ländern ein relativ großer Handlungsspielraum, was sich in der unterschiedlichen Landespflegegesetzgebung und den dazugehörigen Verordnungen widerspiegelt.

Für die Hilfe zur Pflege gaben die Sozialhilfeträger im Jahr 2006 netto insgesamt 2,6 Mrd. € in Deutschland aus. Im Land Bremen lagen die Aufwendungen bei 38,6 Mio. €. Die Ausgaben für die Hilfe zur Pflege machten damit rund 14% der gesamten Sozialhilfaufwendungen aus. Die Hilfe zur Pflege wird gemäß dem 7. Kapitel SGB XII Personen gewährt, die in Folge von Krankheit oder Behinderung bei den gewöhnlichen und regelmäßig wiederkehrenden Verrichtungen im Ablauf des täglichen Lebens auf fremde Hilfe angewiesen sind.

Abbildung 3.6.: Angebote der Altenhilfe in Bremen



Quelle: Eigene Darstellung nach *Senator für Arbeit, Frauen, Gesundheit, Jugend und Soziales* [2005]

Sie wird jedoch nur geleistet, wenn der Pflegebedürftige die Pflegeleistungen weder selbst tragen kann noch sie von anderen – z.B. der Pflegeversicherung – erhält.

Investitionen im Bereich der Langzeitpflege wurden in der Vergangenheit durch die öffentliche Hand gefördert. Nunmehr sind sie von den Trägern selbst zu finanzieren. Allerdings können die Träger im stationären Bereich, soweit die Investitions(folge)aufwendungen nicht abgedeckt sind (§ 82 SGB XI), mit

Zustimmung der zuständigen Landesbehörde einen Zuschlag von den Heimbewohnern erheben.⁸ Bei Sozialhilfeempfängern ist ein „Investitionsbetrag“ Teil der Leistungsvergütung der Sozialhilfeträger nach § 76 Abs. 2 SGB XII.

3.2.7. Beschäftigungsleistungen

Bei den Ausgaben der Grundsicherung für Arbeitsuchende unterscheidet die Bundesagentur für Arbeit zwischen passiven Leistungen, Eingliederungshilfen und Verwaltungsleistungen:

Zu den *passiven Leistungen* (ca. 82,6 %) zählen solche Leistungen, die unmittelbar für die Kosten des Lebensunterhalts gezahlt werden, d.h.:

- Regelleistungen für Arbeitslosengeld II und Sozialgeld,
- Sozialversicherungsbeiträge und Zuschüsse zu Sozialversicherungsbeiträgen,
- Kosten der Unterkunft und Heizung,
- Mehrbedarfe für Schwangere, Alleinerziehende, Schwerbehinderte und bei krankheitsbedingt kostenaufwändiger Ernährung,
- einmalige Leistungen, z. B. Erstausrüstung der Wohnung, Erstausrüstung bei Schwangerschaft, Kosten für mehrtägige Klassenfahrten,
- gegebenenfalls befristete Zuschläge nach dem vorherigen Bezug von Arbeitslosengeld nach SGB III.

Zu den *Eingliederungsleistungen* (ca. 9,1 %) zählen arbeitsmarktnahe Dienstleistungen für die berufliche Eingliederung der erwerbsfähigen Hilfebedürftigen.

Die *Verwaltungskosten* (7,4 %) beinhalten Ausgaben für Personal- und Sachkosten.

Beschäftigungsleistungen werden nicht nur von der Bundesagentur für Arbeit finanziert sondern auch vom Bund im Rahmen des Arbeitslosengeldes II

⁸ Nach dem niedersächsischen Landespflegebericht mussten Bewohnerinnen und Bewohner von vollstationären Einrichtungen der Dauerpflege Mitte 2005 über ihren Beitrag zu den allgemeinen Pflegeleistungen hinaus und zusätzlich zu den Entgelten für Unterkunft und Verpflegung im Durchschnitt über alle vollstationären Pflegeheime je Tag 14,89 € für die Investitions(folge)aufwendungen bezahlen. Monatlich war dies ein Betrag von rd. 453 €. Die Unterschiede zwischen den Einrichtungen waren – je nach Ausfinanzierungsgrad der vordem getätigten Investitionen und sonstiger Finanzierungsbedingungen bei den zurückliegenden Investitionen – außerordentlich unterschiedlich. Sie reichten am Stichtag (01.07.2005) von 3,25 bis 32,23 €, d. h. monatlich von einem Betrag von rd. 99 € bis zu über 980 € (vgl. *Niedersächsisches Ministerium für Soziales, Frauen, Familie und Gesundheit* [2005]).

nach SGB II und von der EU durch den ESF. Zum Einen fallen darunter die Beratung von arbeitslosen Menschen, sowie Qualifizierung und Vermittlung von Arbeitslosengeld-II-Empfänger/innen und von Empfängern von Arbeitslosengeld I nach dem SGB III. Schwerpunkte bilden Langzeitarbeitslose bzw. junge Menschen in der Hilfe zu Lebensunterhalt (HLU). Die Vernetzung der kommunalen Förderung mit Fördermöglichkeiten der Bundesagentur für Arbeit und die entsprechende Umsetzung von Bundesprogrammen spielt hier eine wichtige Rolle.

Das Land Bremen hat eine ungünstige Arbeitsmarktlage mit einem hohen Sockel von Langzeitarbeitslosen, wobei dieser in Bremerhaven deutlich höher als in der Stadt Bremen ist. Eingliederungs- und Qualifizierungshilfen sind deshalb wichtige sozialpolitische Dienstleistungen. Die Agentur für Arbeit unterscheidet die Eingliederungsleistungen des SGB II in arbeitsmarktorientierte und sozialintegrative Dienstleistungen. Zur ersten Gruppe gehören:

- umfassende Betreuung und Beratung, insbesondere durch Fallmanagement
- rund 40 Eingliederungsleistungen des SGB III
- drei SGB II-spezifische Eingliederungsleistungen (Arbeitsgelegenheiten, Einstiegsgeld sowie sonstige weitere Leistungen, der Innovationstopf des SGB II).

Zu den sozialintegrativen Dienstleistungen zählen persönliche Hilfen in Form von Kinderbetreuung, Pflegeleistungen für Angehörige, Schuldner- und Suchtberatung sowie psychosoziale Betreuungsangebote.

Hauptziel von öffentlich geförderter Beschäftigung ist die Heranführung von Langzeitarbeitslosen an den Arbeitsmarkt. Sie soll u.a. die Beschäftigungsfähigkeit aufrecht erhalten oder wiederherstellen und damit die Chance zur beruflichen Integration in den regulären Arbeitsmarkt erhöhen.

Öffentlich geförderte Beschäftigung ist jedoch immer nachrangig gegenüber der Vermittlung in Arbeit oder Ausbildung, Qualifizierung und anderen Eingliederungsinstrumenten. Beschäftigung schaffende Maßnahmen haben im Bereich des SGB II einen deutlichen Schwerpunkt: Rund jeder sechste Arbeitslose war im Bundesdurchschnitt Teilnehmer einer Beschäftigung schaffenden Maßnahme im Jahr 2005.

Die Ausgaben je Arbeitslosen haben sich im Zeitraum von 2004-2006 sowohl in Deutschland als auch in Bremen vermindert. Die größten Abstriche wurden in den Bereichen Zuschüsse an Personal Service Agenturen, Maßnahmen zur Eignungsfeststellung bzw. Trainingsmaßnahmen, Mobilitätshilfen und bei der Berufsausbildung Benachteiligter gemacht. Insgesamt sind diese Ausga-

Tabelle 3.5.: Ausgaben je Einwohner der Bundesagentur für Arbeit (Sachleistungen) in Deutschland und im Land Bremen in €, 2004–2006

Sachleistungen	2004		2005		2006	
	DE	HB	DE	HB	DE	HB
Beratung und Vermittlung	1,79	1,84	1,13	0,92	0,93	0,97
Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen	14,69	25,31	3,17	9,07		
Berufsausbildung Benachteiligter	13,33	16,74	12,20	14,44	9,82	10,98
Eingliederungsmaßnahmen durch Träger	0,29	0,33	0,20	0,44	0,14	0,21
Institutionelle Förderung von Jugendwohnheimen	0,00		0,00			
Eignungsfeststellungs- und Trainingsmaßnahmen	6,01	8,73	2,17	2,11	2,01	1,90
Maßnahmen zur Berufsorientierung an Schulen	0,03	0,01	0,04	0,01	0,05	0,01
Mobilitätshilfen	2,69	1,57	1,43	1,00	1,27	0,95
Sofortprogramm zum Abbau der Jugendarbeitslosigkeit	5,41	3,89				
Sozialpäd. Begleitung bei Berufsausbildungsvorb.	0,01		0,01	0,04	0,02	0,05
Strukturanpassungsmaßnahmen	4,83	3,84	2,02	0,53	0,83	0,12
Zuschüsse zu Personal Service Agenturen	4,25	6,18	1,90	3,16	0,46	0,91
Beschäftigung begleitende Eingliederungshilfen			0,27		0,00	
Förderung Transfermaßnahmen			0,15	0,19	0,17	0,10
Lehrgangskosten berufsvorbereitende Maßnahmen			5,02	5,19	4,44	4,02
Pflichtleistungen zur berufl. Reha Behinderter			30,11	35,63	27,02	31,70
Beschäftigungsbegleitende Eingliederungshilfen						
Sonderprogramm WeGebAU						
Marktersatz Sonderprogramm WeGebAU					1,58	1,24
Summe	53,35	68,45	59,82	72,72	49,22	53,36

Quelle: Eigene Berechnungen nach *Bundesagentur für Arbeit*[2004, 2005 und 2006a]

Tabelle 3.6.: Ausgaben je Arbeitslosen der Bundesagentur für Arbeit (Sachleistungen) in Deutschland und im Land Bremen in €, 2004–2006

Sachleistungen	2004		2005		2006	
	DE	HB	DE	HB	DE	HB
Beratung und Vermittlung	33,69	28,29	19,17	11,57	16,97	14,94
Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen	276,72	388,38	53,69	113,47		
Berufsausbildung Benachteiligter	251,11	256,88	206,85	180,74	180,06	169,12
Eingliederungsmaßnahmen durch Träger	5,50	5,02	3,46	5,55	2,65	3,18
Institutionelle Förderung von Jugendwohnheimen	0,00		0,00			
Eignungsfeststellungs- und Trainingmaßnahmen	113,26	134,00	36,88	26,36	36,90	29,23
Maßnahmen zur Berufsorientierung an Schulen	0,61	0,12	0,60	0,08	0,90	0,09
Mobilitätshilfen	50,75	24,05	24,31	12,45	23,26	14,57
Sofortprogramm zum Abbau der Jugendarbeitslosigkeit	101,81	59,68				
Sozialpäd. Begleitung bei Berufsausbildungsvorb.	0,10		0,21	0,45	0,32	0,77
Strukturanpassungsmaßnahmen	91,02	58,94	34,29	6,64	15,29	1,81
Zuschüsse zu Personal Service Agenturen	80,00	94,84	32,26	39,57	8,46	13,99
Beschäftigung begleitende Eingliederungshilfen			4,53		-0,01	
Förderung Transfermaßnahmen			2,56	2,38	3,13	1,51
Lehrgangskosten berufsvorbereitende Maßnahmen			85,12	64,89	81,42	61,93
Pflichtleistungen zur berufl. Reha Behinderter			510,65	445,85	495,61	488,42
Beschäftigungsbegleitende Eingliederungshilfen						
Sonderprogramm WeGebAU						
Marktersatz Sonderprogramm WeGebAU					29,03	19,16
Summe	1.004,58	1.050,19	1.014,57	909,98	902,85	822,11

Quelle: Eigene Berechnungen nach *Bundesagentur für Arbeit*[2004, 2005 und 2006a]

Tabelle 3.7.: Teilnehmer ausgewählter Maßnahmen der Arbeitsförderung in Deutschland und im Land Bremen, 2005 und 2006

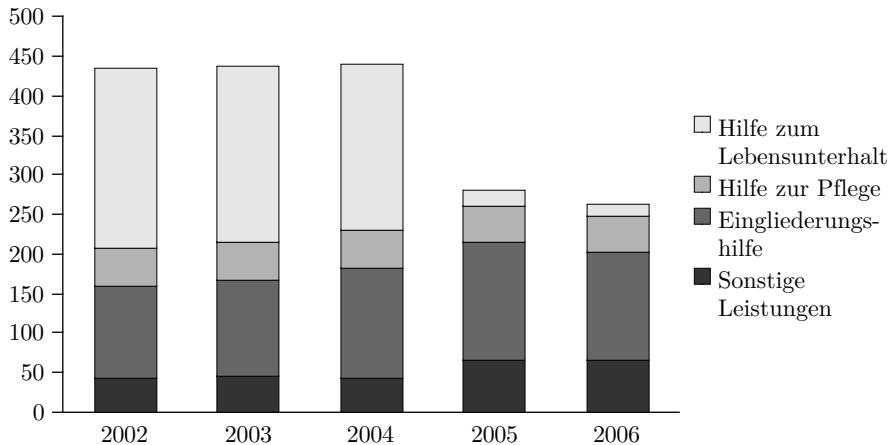
Maßnahme	2005		2006	
	DE	HB	DE	HB
Beratung und				
Unterstützung der Arbeitsuche	116.554	1.169	111.879	736
Qualifizierung	216.735	2.363	209.468	2.803
Berufsberatung und Förderung				
der Berufsausbildung (ohne BAB)	294.783	1.845	287.462	1.727
Beschäftigungsbegleitende Leistungen	435.675	3.384	423.639	3.908
<i>darunter:</i>				
Förderung abhängiger Beschäftigung	113.201	892	124.540	1.401
Förderung der Selbständigkeit	322.474	2.492	299.099	2.507
Beschäftigung schaffende Maßnahmen	263.069	3.348	343.248	5.114
Sonstiges	46.846	223	113.664	1.689
Summe	1.373.662	12.332	1.489.359	15.977

Quelle: *Bundesagentur für Arbeit*[2006b und 2007b]

ben in Deutschland von 2004-2006 um 10% gesunken; in Bremen betrug der Rückgang ca. 17%.

Um die Eingliederungsbemühungen der BA als Träger der Arbeitsförderung mit den Trägern der Grundsicherung für Arbeitsuchende stärker zu verzahnen, wird die BA ab dem Jahr 2008 gesetzlich verpflichtet, sich sowohl an den Kosten für Leistungen zur Eingliederung in Arbeit als auch an den Verwaltungskosten zu beteiligen. Der Eingliederungsbeitrag hat ein Volumen von 50 % der jeweiligen Eingliederungsleistungen und Verwaltungskosten der Grundsicherung für Arbeitsuchende (Eingliederungsbudget). Dies sind rd. 5 Mrd. € jährlich ab dem Jahr 2008. So soll ein Anreiz für die BA gesetzt werden, durch frühzeitige Eingliederungsmaßnahmen Langzeitarbeitslosigkeit zu vermeiden und damit ihren Eingliederungsbeitrag zu vermindern. Diese Anstrengungen lohnen sich für die BA auch dann, wenn ihre Wirkung nicht sofort einsetzt. Das entspricht auch der Gewährleistungsverantwortung der BA gegenüber den Arbeitsgemeinschaften der Grundsicherung für Arbeitsuchende. Schon vor der Zusammenlegung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe hat die BA Eingliederungs- und Verwaltungsleistungen für Langzeitarbeitslose erbracht; an diesen Sachverhalt knüpft der neue Eingliederungsbeitrag an.

Abbildung 3.7.: Ausgaben für Sozialhilfe im Land Bremen (in Mio. €), 2002-2006



Quelle: Eigene Berechnungen nach *Statistisches Bundesamt* [2008] und früheren Ausgaben

Leistungen zur Existenzsicherung

Das Land Bremen unterstützt durch zahlreiche Sozialleistungen Menschen, die sich in besonderen Lebenslagen befinden oder deren Einkommen zu gering ist, um ihnen ein menschenwürdiges Dasein zu ermöglichen (vgl. Art. 1 GG, § 1 SGB XII). Im Produktgruppenplan wird die Zusammensetzung der Leistungsempfänger wie auch die Grenzen der Steuerung von Kosten und Empfängern näher erläutert.

Nach Ausführungen des Entwurfs des Produktgruppenhaushalts Bremen 2008 – 2009 lässt sich vom Land Bremen die Anzahl der Leistungsempfänger nach Kapitel 3 SGB XII (Hilfe zum Lebensunterhalt) nur gering steuern und die Zahl der Leistungsempfänger nach Kapitel 4 SGB XII (Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung) nicht beeinflussen. Auch die Höhe der ausgezahlten Leistungen sei nicht durch das Land Bremen steuerbar, da die meisten pauschalisiert sind. Eine Beeinflussung oder Steuerung der Höhe der Unterkunftskosten sei im Wesentlichen vom Angebot preiswerter freier Wohnungen und der Entwicklung der Heizkosten abhängig. Steuerungsmittel sind hier die Regelungen zu den angemessenen Kosten (Verwaltungsanweisung) und fallbezogene Steuerungen. Vor dem Hintergrund der vorstehenden Aussa-

gen sind für die Jahre 2008 und 2009 keine neuen quantitativen Steuerungsziele im Entwurf des Haushalts der Hansestadt gesetzt. Ziel der Leistungen nach SGB II ist es, die kommunalen Ausgaben langfristig und dauerhaft zu senken (vor allem die Kosten der Unterkunft). Dazu zählt auch die dauerhafte berufliche Integration von Migranten vorzugsweise in den ersten Arbeitsmarkt. Die Aktivitäten der Bremer Arbeitsgemeinschaft für Integration und Soziales (BAGIS) dazu sind entsprechend zu begleiten.

Kommunal zu erbringende Leistungen nach dem SGB II sind hauptsächlich Kosten der Unterkunft und flankierende Maßnahmen. Durch diese Regelung ist Bremen trotz des Bundeszuschusses aufgrund der relativ hohen Arbeitslosenquote erheblich belastet (siehe auch die Ausführungen in Abschnitt 3.2.10).

Die Gesamtausgaben für Sozialhilfeleistungen im Land Bremen sind aufgrund gesetzlicher Änderungen zum 1. Januar 2005 nur bedingt mit dem Vorjahr vergleichbar. Dafür gibt es im Wesentlichen zwei Gründe: Zum einen erhalten seit Inkrafttreten des „Vierten Gesetzes für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt“ (Hartz IV) zum 1. Januar 2005 bisherige Sozialhilfeempfänger im engeren Sinne (das heißt Empfänger von laufender Hilfe zum Lebensunterhalt), die grundsätzlich erwerbsfähig sind, sowie deren Familienangehörige Leistungen nach dem Zweiten Sozialgesetzbuch (SGB II) „Grundsicherung für Arbeitsuchende“. Die Ausgaben für diesen Personenkreis werden ab 2005 nicht mehr in der Sozialhilfestatistik nachgewiesen. Zweitens gab es Umstellungen im DV-Verfahren, wodurch keine Empfängerzahlen in Einrichtungen ausgewiesen werden.

3.2.8. Soziale Gesundheitsleistungen

Gesundheitsleistungen sind nach internationaler Klassifikation Bestandteil des Sozialbudgets und werden auch in den Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen mit dem Sozialbereich zusammengefasst. Die medizinischen Gesundheitsleistungen werden hier jedoch nicht miteinbezogen, da ihre Darstellung die Untersuchung sprengen würde. In der vorliegenden Abgrenzung gibt es dennoch vier Überschneidungen mit der Gesundheitswirtschaft:⁹

- Langzeitpflege und häusliche Hilfen, ambulante Hauskrankenpflege,
- Sucht- und Drogentherapie,
- Ambulante und stationäre psychiatrische Versorgung,

⁹ Die Gesundheitswirtschaft ist umsatz- und beschäftigungsmäßig größer als die Sozialwirtschaft und wurde an anderer Stelle ausführlich behandelt. Vgl. *BASYS*, *BAW* und *NIW* [2003].

- Rettungsdienste.

Im Folgenden werden deshalb nur jene Bereiche an sozialen Gesundheitsleistungen des Bremer Haushalts herausgegriffen, die der engen Abgrenzung der Sozialwirtschaft entsprechen.

Das Angebot für Sucht- und Drogenkranke erfolgt durch verschiedene Kontakt- und Beratungszentren mit niedrigschwelligen Angeboten: Essensausgabe, Sprizentausch, Kleiderkammer und medizinische Grundversorgung in Kooperation mit dem Gesundheitsamt (Träger: Comeback GmbH) und den Drogenberatungszentren Mitte und Nord (Träger: Ambulante Drogenhilfe Bremen GmbH).¹⁰

Auf die Leistungen der Langzeitpflege wurde bereits in Abschnitt 3.2.6 eingegangen. Wichtige ergänzende Leistungen bei der Versorgung der Senioren Zuhause werden durch die „Sozialen Dienste Erwachsene“ erbracht. 2004 nahmen rund 2% der älteren Einwohner diese Beratungs- und Versorgungsleistungen in Anspruch (d.h. rund 2.925 ältere Menschen der Stadtgemeinde Bremen). In der jährlichen Statistik des Sozialdienstes sind vor allem Probleme bei der häuslichen Versorgung dominant. Trotz Einführung der Pflegeversicherung nehmen weiterhin gut ein Drittel aller Klienten/innen Leistungen den Sozialdienst wegen Pflegebedarfs in Anspruch. Ein hoher Anteil hiervon hat Probleme mit einer Krankheit oder Behinderung. Aufgrund der Mehrfachnennungen ist ein hoher Zusammenhang dieser und anderer Problematiken zu vermuten. Auf einen Klienten entfallen im Durchschnitt 3 Problemfeststellungen.¹¹

3.2.9. Soziale Integration von Migranten

Integrationsfördernde Leistungen sind Sozialinvestitionen. Bremen erbringt überdurchschnittliche Leistungen zur Integration von Migranten. Im Lande Bremen lebten nach der Bevölkerungsstatistik Ende 2005 rund 82.000 Ausländer.¹² Der ausländische Bevölkerungsanteil liegt damit im Land Bremen bei rund 12,4% (in der Stadt Bremen bei 12,8% und in Bremerhaven bei 10,1%). Der Bundesdurchschnitt beträgt 8,9%. Es ist dementsprechend von einem höheren Ausgabenbedarf für die soziale Integration von Migranten in

¹⁰ Siehe *Comeback GmbH* [2006] sowie *Gesundheitsamt Freie Hansestadt Bremen* [2007].

¹¹ Vgl. *Senator für Arbeit, Frauen, Gesundheit, Jugend und Soziales* [2007], S. 115.

¹² Die Anzahl der Ausländer im Land Bremen ist nach dem AZR um rund 4 Tsd. Personen geringer als nach der Bevölkerungsstatistik.

Bremen auszugehen. Allerdings liegt der Ausländeranteil nicht über demjenigen anderer Großstädte in Deutschland.

Zu den Personen mit „Migrationshintergrund“ zählen neben den Ausländern auch Deutsche, sei es als eingewanderte Deutsche oder eingebürgerte Ausländer. Rund 9% der Bevölkerung sind Deutsche mit einem Migrationshintergrund, so dass unter Berücksichtigung dieses deutschen Personenkreises der Bevölkerungsanteil mit Migrationshintergrund auf rund 19% steigt.¹³

Die teilweise geringe schulische und berufliche Bildung der Arbeitsmigranten der ersten und zweiten Generation wirkt sich heute noch auf die Folgegenerationen aus.¹⁴ Die Arbeitslosenquote von Ausländern ist in Bremen wie in anderen Großstädten überdurchschnittlich. Insbesondere nachteilig wirkt sich aus, dass ausländische Jugendliche weniger Ausbildungsabschlüsse haben.

3.2.10. Wohnen

Wohnkostenbeihilfen sind ein wichtiger Bestandteil der Existenzsicherung. Bei Arbeitssuchenden beteiligt sich der Bund zweckgebunden an den Leistungen für Unterkunft und Heizung nach § 22 Abs. 1 SGB II, um sicherzustellen, dass die Kommunen durch das Vierte Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt unter Berücksichtigung der sich aus ihm ergebenden Einsparungen der Länder um jährlich 2,5 Milliarden € entlastet werden. In den ersten beiden Jahren nach Einführung der Grundsicherung für Arbeitssuchende beteiligte sich der Bund in allen Ländern mit 29,1 Prozent an den Kosten der Unterkunft der Beziehenden und Beziehern von Leistungen nach dem SGB II. Von Beginn an war eine Überprüfung der Bundesbeteiligung vorgesehen. Deshalb wurde im Juli 2006 eine neue Regelung ausgehandelt und im SGB II festgeschrieben (§ 46 Abs. 7 SGB II). Nach dieser erhöhte sich die durchschnittliche Beteiligung des Bundes auf 31,2 Prozent für 14 Länder, darunter Bremen, für Baden-Württemberg auf 35,2 Prozent sowie für Rheinland-Pfalz auf 41,2 Prozent. Bundesdurchschnittlich lag dem ein Beteiligungssatz von 31,8 Prozent zugrunde.¹⁵

¹³ Vgl. *Statistisches Bundesamt* [2006], Kapitel 8 „Migration“, S. 73-79.

¹⁴ „Nach wie vor erreichen Kinder aus Familien mit Migrationshintergrund in nicht ausreichendem Maße Bildungsabschlüsse, die sie dazu befähigen, konkurrenzfähig auf dem Ausbildungsmarkt und damit auch auf dem Arbeitsmarkt zu sein“ [*Bundesministerium für Gesundheit und Soziale Sicherung* 2005, S. 150].

¹⁵ Differenziert nach der durchschnittlichen Zahl der Bedarfsgemeinschaften wird die prozentuale Beteiligung für jedes Land jährlich neu festgelegt. Der am 17. Oktober 2007 im Kabinett beschlossene Gesetzentwurf zur Dritten Änderung des Zweiten Buches Sozialge-

Bremen wurden in den Jahren 2005 und 2006 vom Bund 57 und 61 Mio. € erstattet (siehe *Deutscher Bundestag* [2007]). Bremens Belastung für Wohnungsleistungen übersteigt den Bundesdurchschnitt um mehr als das Zweifache. Haushaltsmäßig impliziert diese höhere Belastung je Einwohner Mehrausgaben in Höhe von rund 27 Mio. € gegenüber der durchschnittlichen Belastung der Länder. Die Ausgaben pro Kopf für Wohnkostenbeihilfen sind in Bremerhaven erwartungsgemäß höher als in Bremen aufgrund des Niveaus der Arbeitslosigkeit.¹⁶

3.2.11. Verwaltungsleistungen

Wie jeder Wirtschaftsbereich umfasst auch die Sozialwirtschaft Verwaltungsleistungen. Die Aufwendungen für die Steuerungsunterstützung durch die Ressortleitung und die zentralen Dienstleistungen der senatorischen Behörde einschließlich der Produktpläne „Arbeit und Gesundheit“ betragen ca. 5% der im Land Bremen finanzierten Sozialleistungen.

Verwaltungsleistungen fallen allerdings auch bei den übrigen Finanzierungsträgern an, etwa bei der Pflegeversicherung oder beim Bund. Verwaltungsleistungen der privaten und freien Träger sind Teil der Leistungsvergütung und werden nicht extra ausgewiesen.

3.3. Einrichtungsstruktur

3.3.1. Besonderheit der Sozialwirtschaft

Unternehmen der Sozialwirtschaft können öffentlich, gemeinnützig und privat organisiert sein. Da es sich bei den Dienstleistungen der Sozialwirtschaft um überwiegend öffentlich finanzierte Leistungen handelt, ist die wirtschaftliche Leistungserbringung von besonderem öffentlichen Interesse. Oftmals handelt

setzbuch sieht vor, die Höhe der Bundesbeteiligung in 2008 für Baden-Württemberg auf 32,6 Prozent, für Rheinland-Pfalz auf 38,6 Prozent und für die übrigen 14 Länder auf 28,6 Prozent festzulegen. Bundesdurchschnittlich entspricht dies einem Beteiligungssatz von 29,2 Prozent. Allerdings erstattet der Bund nicht mehr allen Ländern den gleichen fixen Anteil.

¹⁶ Die Stadt Bremen ist als SGB II-Typ 3 – Städte in Westdeutschland (Ausnahme Berlin) mit unterdurchschnittlicher Arbeitsmarktlage und sehr hohem Anteil an Langzeitarbeitslosen – eingestuft, die Stadt Bremerhaven hingegen als SGB II-Typ 4 – Städte vorwiegend in Ostdeutschland mit schlechter Arbeitsmarktlage und sehr hohem Anteil an Langzeitarbeitslosen. Vgl. *Bundesagentur für Arbeit* [2007a], S. 75.

es sich um gemeinnützige Unternehmen, die in den Wohlfahrtsverbänden zusammengeschlossen sind.

Unter der öffentlichen Trägerschaft werden in Bremen im Sozialbereich zwei Eigenbetriebe geführt (vgl. *Senator für Finanzen* [2005a]). Ziel der Eigenbetriebe ist die Effizienzverbesserung. Zum Einen handelt es sich um die Behindertenwerkstatt „Werkstatt Bremen Martinshof“, zum Anderen um den Eigenbetrieb „KiTa Bremen“. Letzterer ist aus der früheren Fachabteilung „Städtische Kindertagesheime“ des Amtes für Soziale Dienste hervorgegangen. Er wird seit 1. August 2004 als Eigenbetrieb „KiTa Bremen“ der Stadtgemeinde Bremen geführt und umfasst 71 städtische Kindertageseinrichtungen mit 1.452 Beschäftigten und 8.666 Betreuungsplätzen.

3.3.2. Freie Wohlfahrtspflege

In Bremen spielen die Einrichtungen der Freien Wohlfahrtspflege ebenfalls eine wichtige Rolle bei der Bereitstellung von sozialen Dienstleistungen. In einzelnen Bereichen wie der Langzeitpflege, der Kinderbetreuung und der Behindertenhilfe stellen sie die dominante Trägerform der Sozialwirtschaft in Bremen dar.

Mit ihren Einrichtungen haben sich die Träger der Freien Wohlfahrtspflege im Laufe der Zeit zu einem wichtigen Wirtschaftsfaktor entwickelt. Sie bieten ein umfassendes Angebot an sozialen Dienstleistungen. Die Breite der Palette reicht von der Kinderbetreuung und der Familienberatung über Notfallrettung und Krankenhausbetrieb bis hin zur Pflege alter Menschen.

Wie das Institut der Deutschen Wirtschaft in einer Untersuchung festgestellt hat, zählen die Unternehmen der Freien Wohlfahrtspflege zu den größten Arbeitgebern in Deutschland [*Fels* 2004]. Spitzenreiter ist der deutsche Caritasverband mit fast 500.000 hauptamtlichen Beschäftigten, dicht gefolgt vom Diakonischen Werk der evangelischen Kirche mit gut 450.000 Mitarbeitern.¹⁷ Caritas und Diakonie haben zusammen mit der Arbeiterwohlfahrt (AWO), dem Deutschen Paritätischen Wohlfahrtsverband und dem Deutschen Roten Kreuz (DRK) nach den IW-Berechnungen insgesamt fast 1,3 Millionen Mitarbeiter, die in rund 100.000 Einrichtungen tätig sind. Für die Freie Wohlfahrtspflege arbeiten jedoch zusätzlich nochmals geschätzte 1,5-1,8 Mio. Menschen ehrenamtlich. D.h. neben jedem professionell Beschäftigten arbeitet noch mindestens ein ehrenamtlich Beschäftigter im Sozialbereich.

¹⁷ Zum Vergleich: Der größte deutsche Industriekonzern, Siemens, hatte im Jahr 2003 weltweit 417.000 Mitarbeiter, davon 170.000 in Deutschland.

Vergleichbare Zahlen zur Anzahl der Beschäftigten in der Freien Wohlfahrtspflege im Lande Bremen liegen bisher nicht vor. Die hier verwendeten Zahlen zu den Beschäftigten in der Sozialwirtschaft wurden über die amtlichen Einrichtungenstatistiken und die Zahlen der BGW ermittelt.

3.3.3. Private Träger

Private Träger gewinnen nicht nur in der Gesundheitswirtschaft, sondern auch in der Sozialwirtschaft eine zunehmende Bedeutung, da der Gesetzgeber marktwirtschaftliche Prinzipien bei Gesetzesreformen im Sozialbereich einen eigenen Stellenwert eingeräumt hat. Dahinter steht die Idee, dass ein Wettbewerb zwischen den Leistungserbringern die Leistungsqualität und Wirtschaftlichkeit erhöht.

In Bremen haben private Anbieter bei der häuslichen Pflege eine starke Stellung.¹⁸ Träger der Bremer Pflegeheime sind mehrheitlich gemeinnützige Einrichtungen.¹⁹ Die Übertragung öffentlicher Leistungsbereitstellung an private und gemeinnützige Träger ist unmittelbar Folge der wettbewerblichen Ausrichtung des SGB XI. Dies kommt zum Ausdruck im Vorrang der freigemeinnützigen und privaten Träger gegenüber den öffentlichen Trägern (§ 11 Abs. 2 Satz 3 SGB XI), und in der Schaffung gleicher Marktzugangsschwellen durch den Anspruch auf einen Versorgungsvertrag bei Erfüllung der für alle Leistungserbringer in gleicher Weise geltenden Voraussetzungen (§ 72 Abs. 3 Satz 1 SGB XI). Ein Hinweis auf die Einführung von Wettbewerbselementen ist auch darin zu sehen, dass das SGB XI die Aufgabe der Länder auf die Investitionsförderung nach § 9 SGB XI einschränkt. Bei notwendiger Auswahl zwischen mehreren geeigneten Pflegeeinrichtungen sollen die Versorgungsverträge vorrangig mit freigemeinnützigen und privaten Trägern abgeschlossen werden. Der Bundesgesetzgeber beabsichtigte also mit dem SGB XI, einen möglichst freien Wettbewerb zwischen den Pflegeeinrichtungen zu schaffen und zu erhalten. Es sollte ein geschlossener Markt der zugelassenen Pflegeeinrichtungen verhindert, neuen, innovativen Leistungsanbietern der Zugang zum

¹⁸ Am 15.12.2005 wurden nach der Pflegestatistik des Statistischen Bundesamtes 5.892 Personen durch ambulante Pflegedienste versorgt, davon 2.570 Pflegebedürftige durch private Träger und 3.322 durch freigemeinnützige Träger.

¹⁹ Am 15.12.2005 gab es nach der Pflegestatistik des Statistischen Bundesamtes 6167 verfügbare Plätze in Pflegeheimen, davon 1570 bei privaten Trägern und 4597 bei freigemeinnützigen Trägern.

¹⁹ Die Länder haben nach § 9 SGB XI das Nähere zur Planung und Förderung von Pflegeeinrichtungen zu regeln.

Pflegemarkt offen gehalten und so der Wettbewerb zwischen den Pflegeeinrichtungen gefördert werden (vgl. *Igl* [2002], S. 49.)

3.3.4. Private Haushalte

Die Leistungen der privaten Haushalte bilden einen zentralen Bestandteil der sozialwirtschaftlichen Leistungen. Familienangehörige tragen letztlich die Hauptlast der ambulanten Pflege, da rund zwei Drittel aller Pflegebedürftigen zuhause gepflegt werden.

Die Pflegeversicherung gibt der Sicherung der pflegerischen Versorgung im häuslichen Bereich Vorrang. Informelle Netzwerke, insbesondere der Familien, sollen in ihrer Pflegebereitschaft gefördert werden. In Haushalten, in denen informelle Netzwerke fehlen oder unverbindlich sind, reicht die Versorgung alleinlebender Menschen durch professionelle Pflegedienste im Rahmen der Pflegeleistungen oftmals nicht aus. Die Kommune hat dann eine Fürsorgepflicht, die Versorgungsstruktur sicherzustellen. Mit der Einrichtung von Dienstleistungszentren wurde in Bremen dieser Fürsorgepflicht entsprochen. Dienstleistungszentren sind steuernde koordinierende Instanzen im Versorgungssystem.²⁰

Zudem bestehen Selbsthilfegruppen für Angehörige von Demenzerkrankten, die meist aus eigener Betroffenheit von Pflegenden initiiert wurden und von beratenden, ambulanten oder stationären Trägern organisatorisch und fachlich begleitet werden. Einen analogen Auftrag verfolgt z.B. die durch das Seniorenbüro initiierte Gruppe von ehemaligen Patienten stationärer psychiatrischer Behandlungen. Neben der Weitergabe von Informationen und Erfahrungen ist ein wichtiges Anliegen dieser Gruppen der Gefahr der Vereinzelung entgegenzuwirken.

Demenz gehört zu den teuersten Krankheitsgruppen im höheren Alter.²¹ In

²⁰ In der Stadtgemeinde Bremen gibt es heute in der Trägerschaft von 4 Wohlfahrtsverbänden (AWO, Caritas, DRK, Paritätische Gesellschaft für Soziale Dienste) 17 Dienstleistungszentren mit 4 Außenberatungsstellen. Sie sind auf die Stadtteile verteilt; die 6 DLZ in den Regionen Ost und Mitte-West sind in Trägerschaft der AWO, die 7 DLZ in den Regionen Bremen-Nord und im Bremer Süden sind in der Trägerschaft der Paritätischen Gesellschaft für Soziale Dienste, die 3 DLZ in der Region Mitte sind in der Trägerschaft des DRK, das DLZ für den Bereich Neustadt / Huckelriede ist in der Trägerschaft des Caritas-Verbandes. Bei der Einrichtung der Zentren an den jeweiligen Standorten wurde eine Zahl von ca. 7.000 Einwohnern im Alter von über 60 Jahren zugrunde gelegt. Die Zuständigkeit eines DLZ für die jeweiligen Stadt-, bzw. Ortsteile wurde festgelegt (*Senator für Arbeit, Frauen, Gesundheit, Jugend und Soziales* [2007], S. 120).

²¹ Nach den Ergebnissen des Altenplans der Stadt Bremen lebt von den 7.500 mittelschwer

der aktuellsten deutschen Studie zu den Kosten von Demenz wurde ermittelt, dass die Kosten pro Jahr und Patient durchschnittlich etwa 43.770 € betragen (die Kosten variieren je nach Schweregrad der Erkrankung von 5.100 € bei leicht Erkrankten bis 92.000 € bei schwer an Demenz Erkrankten). Die Durchschnittssumme von 43.767 € wird getragen zu

- 2,5% von der gesetzlichen Krankenversicherung (Medikamente, Arztbesuche, Klinikaufenthalte),
- 29,6% von der gesetzlichen Pflegeversicherung und zu
- 67,9% von der Familie [*Weyerer* 2005, S. 23].

Die Kosten, welche die Familien tragen, umfassen in erster Linie die sog. indirekten, nicht ausgabenwirksamen Kosten. Dazu zählt vor allem der unbezahlte Betreuungsaufwand der Angehörigen und die entgangene Wertschöpfung. In die Studie nicht einbezogen wurde die erhöhte Krankheitsanfälligkeit der pflegenden Angehörigen.

3.4. Finanzierungsstruktur

3.4.1. Überblick

Sozialleistungen sind in Deutschland überwiegend Einkommensleistungen, die über die Sozialversicherung durch Sozialbeiträge finanziert werden und den Haushalten als Renten und Transfers zurückfließen. Bei den Umsätzen der Sozialwirtschaft handelt es sich jedoch nicht um eine bloße Einkommensumverteilung, sondern um die Bereitstellung von Sachleistungen, welche durch öffentliche, gemeinnützige und private Leistungserbringer wie andere Dienstleistungen produziert werden.

Ihre Finanzierungsstruktur hängt im Einzelfall davon ab, inwieweit das Fürsorge-, Versorgungs- oder das Versicherungsprinzip zum Tragen kommt. Die Gebietskörperschaften (Bund, Länder und Gemeinden) übernehmen die Finanzierung nach dem Versorgungs- und Fürsorgeprinzip, die Sozialversicherung nach dem Versicherungsprinzip (vgl. Tabelle 3.8).

bis schwer Demenzkranken der überwiegende Teil Zuhause. In den stadtbremischen Pflegeheimen wohnen gegenwärtig rund 4.500 Personen. Angenommen wird, dass rund 2.500 Heimbewohner/innen demenziell erkrankt sind. Demnach leben von den mittelschwer bis schwer Demenzkranken rund 5.000 Personen zuhause und werden von den Angehörigen, sozialen oder pflegerischen Diensten versorgt.

Den Gebietskörperschaften kommt bei der Finanzierung der Sachleistungen allerdings eine größere Bedeutung als bei der Finanzierung der Einkommensleistungen zu.

Die Unterscheidung nach Art des Finanzierungsträgers ist insofern relevant als diese mit einer unterschiedlichen Inzidenz der Ausgaben, d.h. Belastung der Bremischen Bürger verbunden sind. Ausgabenwirksam für die Finanzhaushalte des Landes Bremen sind die Sozialleistungen, bei denen seitens des Landes Bremen oder der Hansestadt Bremen und der Stadt Bremerhaven eine Finanzierungsverpflichtung besteht. Diese Verpflichtung kann gänzlich oder teilweise sein. Vom Bund, von der Sozialversicherung, von Arbeitgebern, von den Privaten Haushalten sowie von Wohlfahrtseinrichtungen finanzierte Sozialleistungen haben keine direkte Auswirkungen auf die Bremer Haushalte.

3.4.2. Finanzierung durch das Land Bremen

Die Sozialwirtschaft wird zu etwa 64% aus öffentlichen Mitteln des Landes finanziert und erst in zweiter Linie durch die Sozialversicherungsträger und durch den Bund. Hinter dieser Finanzierungsverteilung steht die Vorstellung, dass regional jene Leistungen finanziert werden sollen, die vom Land beeinflusst werden können. Nach dem Grundgesetz hat jede staatliche Ebene ihre Aufgaben grundsätzlich selbst zu finanzieren (Art. 104a Abs.1 GG). Es besteht eine Verknüpfung zwischen der Finanzierungszuständigkeit und der Verwaltungskompetenz (Konnexitätsprinzip). Dies soll zur Wirtschaftlichkeit der öffentlichen Aufgabenerfüllung beitragen (siehe *Bundesministerium der Finanzen* [2001], S. 94).

Der Schwerpunkt der vom Land Bremen finanzierten Sozialleistungen liegt bei der

- Tagesbetreuung von Kindern,
- Hilfen zur Erziehung und Sicherung des Kindeswohls,
- Eingliederungshilfen für behinderte Menschen,
- Soziale Integration von Asylbewerbern und anderen Migranten,
- Hilfen zum Lebensunterhalt,
- Hilfen zur Pflege und
- Beteiligung an den Wohnungskosten der Hartz IV Empfänger.

Die durchschnittlichen Ausgaben je Einwohner des Landes Bremen für soziale Dienstleistungen beliefen sich im Jahr 2005 auf rund 1.361 €. Bezogen auf die ca. 98.000 Leistungsempfänger betragen die Ausgaben je Leistungsempfänger im Schnitt 5.408 €. Die Aufwendungen je Leistungsempfänger stellen sich

dabei in den einzelnen Leistungsbereichen als sehr unterschiedlich dar.²²

Tabelle 3.8.: Finanzierungsprinzipien sozialwirtschaftlicher Leistungen

Sozialer Tatbestand	Finanzierungsprinzipien		
	Fürsorge ^a	Versorgung	Versicherung
Familie	Jugendhilfe	Kinderkrippen, Kindergärten	
Behinderung	Förderung behinderter Schüler, Eingliederung behinderter Menschen	Bundesversorgungsgesetz	Leistungen bei Unfall, Erwerbsunfähigkeit
Soziale Integration	Asylbewerber, Migranten		
Alter und Langzeitpflege	Restkostenübernahme		Pflegesachleistung, Pflegegeld ^b
Beschäftigung	Qualifizierung subsidiär	Zuschüsse an die BA	Qualifizierung
Soziale Gesundheit	Sucht- und Drogenhilfe, Sozialpsychiatrie		Sozialmedizinische Leistungen, Soziotherapie
Verwaltung	Sozialämter	Beihilfe, Versorgungsämter	Sozialversicherung, Private Versicherung

^a Im Falle der Fürsorge wird die öffentliche Finanzierung durch private Finanzierungsleistungen ergänzt, wenn der Betroffene hierzu in der Lage ist

^b Sachleistungssurrogat

3.4.3. Finanzierung durch den Bund

Der Schwerpunkt der vom Bund finanzierten Sozialleistungen liegt bei den Zuschüssen zur Rentenversicherung und zur Arbeitslosenversicherung. Nach den Berechnungen des Sozialbudgets werden vom Bund insbesondere folgende Leistungen finanziert:

²² Vgl. hierzu z.B. *Senator für Finanzen* [2005b].

- Leistungen der Arbeitsförderung und des Arbeitslosengeldes über Zuschüsse an die Bundesagentur für Arbeit sowie 30% der Wohnungskosten der Hartz IV Empfänger,
- Leistungen im Rahmen des öffentlichen Dienstes,
- Wiedergutmachungsleistungen,
- Indirekte Leistungen im Rahmen des Familienlastenausgleichs und als Steuervergünstigungen,
- Soziale Integration von Asylbewerbern und Spätaussiedlern.

Ferner ist zu erwähnen, dass auch bei einzelnen Leistungen für Behinderte der Bund Teile der Sozialhilfeausgaben finanziert (beispielsweise Sozialbeiträge für Behinderte in Werkstätten und Grundsicherung).

Mit dem Inkrafttreten des Zuwanderungsgesetzes wurde die Kernaufgabe des Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge (BAMF), die Durchführung von Asylverfahren, durch die Aufgaben soziale Integration und Migration ergänzt. Wesentlicher Schwerpunkt hierbei ist die soziale Integration von Ausländern und Spätaussiedlern. Insgesamt stehen 2008 hierfür beim BAMF für alle Bundesländer Mittel in Höhe von rd. 203,5 Mio. € zur Verfügung.

3.4.4. Finanzierung über die Sozialversicherung

Da die Bremer Arbeitnehmerentgelte im Vergleich zum Bund überdurchschnittlich sind, zahlen Bremer Arbeitnehmer- und Arbeitgeber überdurchschnittlich in die Sozialversicherungssysteme ein. Der Saldo aus Einnahmen aus der Region und Leistungen an die Region ist in den einzelnen Zweigen der Sozialversicherung unterdurchschnittlich. Dieser Nettobetrag aus regionalen Einzahlungen und regionalen Auszahlungen ist im Bereich der Kranken- und Rentenversicherung und vermutlich auch im Bereich der Pflegeversicherung positiv.²³

Im Bereich der Sozialleistungen ist zu beachten, dass regionale Mittelzuflüsse aus den Sozialversicherungen nicht in der Haushaltsrechnung berücksichtigt

²³ Die Untersuchung der regionalen Inzidenz der Einnahmen und Ausgaben nach dem Wohnortkonzept für die verschiedenen Zweige der Sozialversicherung von *Blos* [2006] kommt für das Jahr 2003 zu dem Ergebnis, dass Bremen ein Nettoempfänger im Bereich der Arbeitslosen- und der Krankenversicherung ist. Unseres Erachtens wurden in diese Studie die Ein- und Auspendler bei den Leistungsempfängern nicht berücksichtigt, so dass die Ausgaben überschätzt werden. Nach dem Arbeitsortkonzept sind die Salden aus Gesamteinnahmen und Gesamtausgaben für alle Sozialversicherungszweige, d.h. auch für die Arbeitslosenversicherung, trotz der überdurchschnittlichen Arbeitslosigkeit in Bremen positiv.

werden und sich damit zusätzliche Optionen ergeben können.

Wie Einzelberechnungen zeigen, sind diese Zuflüsse sowohl fiskalisch als auch ökonomisch interessant (vgl. Abschnitt 5.5.2).

3.4.5. Private Finanzierung

Der ergänzenden privaten Finanzierung von Leistungen der Sozialwirtschaft kommt eine wichtige Rolle zu, da diese eine zunehmende Bedeutung in der Langzeitpflege, in der Kinderbetreuung sowie in der Unterstützung behinderter Menschen erlangt.

In der Kindertagesbetreuung sind die anfallenden Elternbeiträge in der Regel einkommensabhängig gestaffelt. Diese Beiträge können im Bedarfsfall vom Jugendamt vollständig oder teilweise übernommen werden. In diesem Zusammenhang ist ferner die Abzugsfähigkeit von der Einkommensteuer zu berücksichtigen. Kinderbetreuungskosten für Kinder unter 14 Jahren können Eltern zusätzlich zum Kindergeld bzw. den Freibeträgen für Kinder steuerlich geltend machen, soweit diese einen Betrag von 1.548 € übersteigen. Darüber hinausgehende Kosten werden bis zu einem Betrag von 1.500 € steuerlich berücksichtigt. Voraussetzung ist, dass die Eltern erwerbstätig oder in Ausbildung sind, oder dass sie behindert oder langzeiterkrankt sind. Bei zusammenlebenden Eltern müssen beide eine dieser Voraussetzungen erfüllen. Für nicht zusammenlebende Elternteile gelten grundsätzlich die halbierten Beträge.

In der Langzeitpflege betragen die privaten Einnahmen der Pflegeheime und häuslichen Pflegedienste ca. ein Drittel der Gesamteinnahmen mit steigender Tendenz.

3.4.6. Unentgeltliche Leistungen

Im Zusammenhang mit der privaten Finanzierung sind auch die unentgeltlichen Leistungen zu nennen. Unentgeltlich finanzierte Leistungen sind ein bedeutsamer Teil der Sozialwirtschaft.²⁴ Ca. 30% der Bremer Bevölkerung engagieren sich nach Einschätzungen des Senators für Arbeit, Frauen, Jugend und Soziales in den verschiedensten Funktionen als ehrenamtliche Helfer im sozialen, kulturellen und anderen Bereichen.²⁵ Im Sozialen Bereich ist

²⁴ In Kanada wird der Wert der unentgeltlichen Leistungen anhand sogenannter Ersatzkosten auf ca. 20% der sozialen Dienstleistungen geschätzt (siehe *Statistics Canada* [2004]).

²⁵ Der Senator für Soziales beziffert die Zahl freiwilliger Helfer auf ca. 180.000 Personen [*Senator für Arbeit, Frauen, Gesundheit, Jugend und Soziales* 2006b].

die Auswahl der möglichen Tätigkeiten breit gefächert. Es gibt ehrenamtliche Helfer in Krankenhäusern, Altenheimen, den Wohlfahrtsverbänden, kirchlichen Programmen oder in privaten Gruppen und Vereinen. Durch die Bremer Regierung wird die Mitarbeit von privaten Personen als Ehrenamtliche Helfer befürwortet und unterstützt, besonders durch den Senator für Arbeit, Frauen, Jugend und Soziales. Die ehrenamtlich Tätigen stellen somit eine nicht zu übersehende unbezahlte Arbeitskraft auch im sozialen Bereich dar.

Eine Quantifizierung der Wertschöpfung, die durch diese Personen erbracht wird, ist allerdings schwierig, da keine genauen Statistiken vorliegen, so dass hier nur grobe Schätzungen vorgenommen werden können, die auf früheren Berechnungen des Statistischen Bundesamtes beruhen (vgl. *Schäfer* [1988] sowie *Schäfer* und *Schwarz* [1994]).

Danach fallen auf unentgeltliche Leistungen der Pflege und Betreuung sowie der Ehrenamtlichen Sozialleistungen rund 13% der Wertschöpfung der Haushaltsproduktion. Davon wird rund ein Drittel direkt in sozialwirtschaftlichen Einrichtungen erbracht und zwei Drittel in den Privaten Haushalten.

3.4.7. Zivildienst

Durch den Zivildienst werden Leistungen insbesondere im sozialen Bereich und im Umweltschutz erbracht. Formal ist es zwar nicht sein Auftrag, die sozialen Dienste zu unterstützen, sein gesetzlicher Auftrag ist die Sicherung der Wehrgerechtigkeit. Dennoch hat die Arbeit der Zivildienstleistenden vor allem bei der Betreuung alter, kranker und behinderter Menschen eine erhebliche soziale Bedeutung, die weit über den gesetzlichen Auftrag hinausgeht. Es ist beabsichtigt, den Zivildienst weiter als Lerndienst zu gestalten. Der Zivildienstleistende soll die Zeit nicht nur als Pflichtdienst erleben, sondern auch seine im Dienst gemachten Erfahrungen als nützlichen, für die eigene Persönlichkeitsentwicklung dienlichen Lebensabschnitt begreifen. Die Zivildienstzeit beträgt wie die Grundwehrdienstzeit 9 Monate. Im Jahr 2007 wurden durch den Bund für den Zivildienst rund 634 Mio. € und für 2008 rund 615 Mio. € veranschlagt.

3.4.8. Europäische Projekte

In Bremen werden verschiedene Projekte im Sozialbereich durchgeführt, die mit Mitteln des Europäischen Sozialfonds (ESF) bezuschusst werden. Unter den finanzierten Projekten befinden sich Beratungsprojekte im Rahmen der

offenen Beratung für Erwerbslose und Beschäftigte in Umbruchsituationen, Qualifizierungsprojekte, sowie Frauen-, und Jugendprojekte. Viele der geförderten Projekte beschäftigen sich mit der Berufsvorbereitung, beruflicher Orientierung und den Ausbildungsmöglichkeiten von Jugendlichen in Bremen. Auch die Gleichstellung von Frauen im Sinne des sog. Gender Mainstreamings wird durch verschiedene Programme (besonders durch FEUA „Einsteigen, Umsteigen, Aufsteigen – Förderung von Frauen im Erwerbsleben“) unterstützt. Für die Förderung durch den ESF in den Jahren 2007–2013 bilden den Rahmen:

- die langfristige Globalplanung,
- das Prinzip der engen Verzahnung der verschiedenen Politikbereiche,
- der Senatsbeschluss zu Gender Mainstreaming sowie die Ansätze zur Verbesserung der Vereinbarkeit von Beruf und Familie und
- die Konzeption zur sozialen Integration von Zuwanderern und Zuwanderinnen im Lande Bremen.

Die Verknüpfung der ESF-geförderten Arbeitsmarktpolitik des Landes Bremen mit der Sozialpolitik soll zukünftig v. a. zu den Bereichen Migrationspolitik, Vereinbarkeit von Beruf und Familie sowie zur Jugendhilfe – insbesondere mit der Zielsetzung der Verbesserung der Situation bildungsbenachteiligter Jugendlicher – und der beruflichen Integration älterer Arbeitnehmer ausgebaut werden [*Senatorin für Arbeit, Frauen, Gesundheit, Jugend und Soziales* 2007].

Während das ESF-Programm grundsätzlich personenbezogene Förderinstrumente einsetzt, stehen bei der Umsetzung des Programms des Europäischer Fonds für regionale Entwicklung (EFRE) unternehmerische und infrastrukturelle Aspekte im Vordergrund der Förderung. Beiden Fonds gemeinsam ist das strategische Ziel „Bekämpfung der Langzeitarbeitslosigkeit, um den sozialen Zusammenhalt der Gesellschaft zu stärken“. Insbesondere sollen Personen in besonderen Problemlagen (wie Langzeitarbeitslose, Jugendliche, Zuwanderinnen, Ältere, Frauen) eingliedert werden. Durch verschiedene Förderungen im Rahmen des Beschäftigungspolitischen Aktionsprogramms soll ein Beitrag zum sozialen Zusammenhalt der Gesellschaft geleistet werden, während gleichzeitig das Arbeitskräfteangebot für Unternehmen im Lande Bremen diversifiziert und verbessert werden soll. Dabei soll die Förderung der Vereinbarkeit von Familien- und Betreuungspflichten eine wichtige Rolle spielen. Durch die Zielrichtung einer Stärkung des sozialen Zusammenhalts in der städtischen Dimension des EFRE-Programms, wie durch die geplante Förderung von Kommunikations- und Dienstleistungszentren in Städtischen

Problemgebieten, ergeben sich punktuelle Verknüpfungen zwischen dem Mitteleinsatz des ESF und des EFRE.

Bezogen auf die gesamten Umsätze der Sozialwirtschaft sind die Mittel aus beiden Fonds für soziale Projekte jedoch eher bescheiden. Nach der Pressemitteilung der Senatorin für Arbeit, Frauen, Gesundheit, Jugend und Soziales vom 20. Dezember 2007 sollen arbeitsmarktorientierte Beratungsangebote in Bremen und Bremerhaven, die sich an besondere Zielgruppen wenden, in den kommenden 3 Jahren mit rund 5,1 Millionen € gefördert werden, darunter Beratungs-Dienstleister. Die Mittel kommen mit rund 4 Millionen € zum größten Teil aus dem Europäischen Sozialfonds (ESF), circa 1 Million € aus dem Europäischen Fonds für regionale Entwicklung (EFRE) und 47.000 € sind Landesmittel, die jedoch noch unter Haushaltsvorbehalt stehen.

Gefördert werden in der Stadt Bremen Angebote aus den Bereichen Berufsorientierung für Schülerinnen und Schüler, stadtteilnahe Jugendberatung, Frauenberatung, offene und unabhängige Beratungsstellen für Arbeitsuchende und Beschäftigte in beruflichen Umbruchsituationen, Weiterbildungsberatung sowie Mütterzentren und Elternnetzwerke. In Bremerhaven werden gefördert das Projekt „Beratung und Stadtteilentwicklung Lehe-Grünhöfe-Leherheide“ und das Vorhaben „ZiB –Zukunft im Beruf, Koordinierungs- und Beratungsstelle Frau und Beruf“. Der Anteil Bremerhavens an den Fördermitteln liegt bei 25 Prozent.

4. Ökonomische Effekte der Sozialwirtschaft

Die Bereitstellung und Produktion sozialwirtschaftlicher Leistungen ist wie die von privatwirtschaftlichen Leistungen mit Kosten verbunden. Der Einsatz von Kapital ist dabei jedoch geringer, da sich die Produktion der Sozialwirtschaft durch eine hohe Personalintensität auszeichnet. Ebenso wie die Dienstleistungen der Gesundheitswirtschaft oder des Bildungsbereichs stellen sie hohe Anforderungen an die Qualifikation des Personals.

Die Untersuchung konzentriert sich hier auf ökonomische Indikatoren der Einkommensentwicklung und Produktivität.¹ Weitergehende Effekte im Hinblick auf das Sozialkapital werden zwar erwähnt, stehen jedoch nicht im Zentrum der Analyse, da sich diese nur schwer messen lassen und keine regelmäßigen Datenerhebungen vorliegen.

Einen wichtigen Aspekt der Sozialwirtschaft bilden die Organisationen ohne Erwerbscharakter und die Mobilisierung von freiwilligen Helfern und Spenden, d.h. Tätigkeiten, die nicht auf Gewinnerzielung abstellen.

Im Folgenden werden zunächst theoretische Überlegungen zur Messung der ökonomischen Wirkungen der Sozialwirtschaft abgeleitet. Darauf aufbauend werden die Indikatoren beschrieben, deren Werte im Weiteren diskutiert werden.

4.1. Volkswirtschaftliche Begriffe und Indikatoren

Das Statistische Bundesamt gliedert in den Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen die Wertschöpfung der Gesamtwirtschaft nach 60 Wirtschaftsbereichen auf, die international in der Klassifikation der Wirtschaftszweige (WZ 2003 bzw. NACE Rev. 1) abgegrenzt sind. Die Einordnung einzelner Betriebe erfolgt dabei nach dem Schwerpunkt der hergestellten Produkte.² Die von der

¹ Zur aktuellen Diskussion der Produktivitätsmessung von öffentlichen Leistungen vgl. *Atkinson* [2005].

² Im Bereich Sozialwirtschaft bedeutet dies beispielsweise, dass Einrichtungen der Aus- und Weiterbildung, die nur teilweise (weniger als 50%) behinderte Menschen ausbilden, in der VGR dem Bildungsbereich zugeordnet werden. Im Gegensatz hierzu geht es in der Sozialwirtschaftsrechnung um eine Erfassung insgesamt.

Sozialwirtschaft erbrachte Wirtschaftsleistung wird im Sektor 85 mit der Gesundheitswirtschaft zusammengefasst und anders abgegrenzt, so dass in der nachfolgenden Sozialwirtschaftsberechnung eine weitergehende Aufgliederung erfolgt.

Grundlage für die Berechnung der Wertschöpfung ist die Sozialwirtschaftsrechnung und ihre Verknüpfung mit der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung für Bremen. Für die indirekten Effekte werden dabei Regionalmultiplikatoren für Bremen berücksichtigt [Schaefer 2000]. Im Rahmen des Vorhabens werden sozialökonomische Indikatoren zu den Bereichen Nachfrage, Finanzierung, Leistungserbringung und Beschäftigung berechnet. Folgende sozialökonomische Indikatoren werden ermittelt und analysiert:

- Sozialwirtschaftsquote: Der Beitrag der Sozialwirtschaft zur Bruttowertschöpfung, möglichst differenziert nach Bremen und Bremerhaven (Bruttowertschöpfung in Prozent des BIP),
- Struktur der Sozialausgaben nach wichtigen Ausgabenträgern (prozentual und absolut),
- Leistungserbringung nach Einrichtungen (Bruttoproduktionswert absolut in €),
- Leistungsüberschuss oder -defizit unter besonderer Berücksichtigung der überregionalen Leistungsverflechtung,
- Zahl der Beschäftigten der Sozialwirtschaft des Landes Bremen (Vollzeitäquivalent und Zahl der Beschäftigten).

4.2. Sozialwirtschaftsquote

Zur Sozialwirtschaftsquote liegt gegenwärtig keine allgemeingültige Definition vor. Zweckmäßig ist es, die Nenner und Zähler der Quote vergleichbar abzugrenzen. Deshalb empfiehlt es sich, entweder die Bruttowertschöpfung der Sozialwirtschaft auf die gesamtwirtschaftliche Wertschöpfung, d.h. das Bruttoinlandsprodukt oder die Produktionswerte der Sozialwirtschaft auf den gesamtwirtschaftlichen Produktionswert zu beziehen. Der erste Weg bietet sich an, da das Bruttoinlandsprodukt üblicherweise zur Messung der regionalen Wirtschaftskraft herangezogen wird. Die Bremer Wirtschaft ist allerdings durch eine sehr hohe Zahl von Einpendlern gekennzeichnet. Aus Vergleichsgründen ist es deshalb besser für die Berechnung der Sozialwirtschaftsquote, das Bruttonationaleinkommen zu wählen. Das Bruttonationaleinkommen, d.h. die Einkommen der Bürgerinnen und Bürger des Landes Bremens, liegt rund 18% niedriger als das Bruttoinlandsprodukt. Bezogen auf das Bruttona-

tionaleinkommen (BNE) des Landes ergibt die Bruttowertschöpfung von 728 Mio. €, d.h. eine Sozialwirtschaftsquote³ BNE von rund 3,6%. Im Vergleich zum Bundesdurchschnitt hat Bremen damit auch eine geringfügig überdurchschnittliche Sozialwirtschaftsquote. Bei der Interpretation mit dem gesamtdeutschen Wert von 2,6% für die Sozialwirtschaftsquote bleibt nicht nur das durchschnittlich geringere Bruttonationaleinkommen pro Kopf in Deutschland zu beachten, sondern auch die Stadtstaatenproblematik. Die sozialen Dienstleistungen pro Kopf sind in Bremen wie in den anderen Stadtstaaten eindeutig überdurchschnittlich.

Nach den Ergebnissen der Arbeitsgruppe Haushaltsanalyse der Föderalismuskommission II spiegeln die im Ländervergleich stark überdurchschnittlichen einwohnerbezogenen Ausgaben Bremens für Soziale Sicherung das bedeutsamste Großstädte- und damit auch Stadtstaatenproblem wider. Insgesamt muss Bremen in seinem Haushalt fast 60% mehr (ca. 500 € je Einwohner) als der Länderdurchschnitt für Soziale Sicherung bereithalten. Dabei sorgt ausschließlich die weit überdurchschnittliche Anzahl der Leistungsempfänger und nicht etwa eine großzügigere Gewährungspraxis für höhere Ausgaben (*Föderalismuskommission II* [2008], S. 252ff):

- Bremen hat innerhalb der Stadtstaaten die geringste Anzahl an SGB II-Empfängern und liegt um 5,8 Empfänger je 1.000 Einwohner bzw. 3,7% unter dem Durchschnitt der Stadtstaaten (156,6 Empfänger). Bei der Grundsicherung im Alter und bei dauerhafter Erwerbsminderung nach SGB XI liegt Bremen mit 14,7 Empfänger je 1.000 Einwohner gleich auf mit den übrigen Stadtstaaten.⁴
- Bremen weist jedoch innerhalb der Stadtstaaten den höchsten Wert an Empfängern von laufender Hilfe zum Lebensunterhalt nach dem SGB XII auf und liegt mit 0,3 Empfängern je 1.000 Einwohner bzw. 15% über dem Durchschnitt der Stadtstaaten und dem der Referenzgruppe Berlin/Hamburg von jeweils 2,0 Empfängern je 1.000 Einwohner.
- Bei der Kriegsofopferfürsorge liegt Bremen um 0,3 Empfänger je 1.000 Einwohner bzw. 33,3% unter dem Durchschnittswert der Stadtstaaten (0,9 Empfänger je 1.000 Einwohner).
- Bei den Asylbewerbern liegt Bremen mit 1,5 Empfängern je 1.000 Einwohner bzw. 32% über dem Durchschnitt der Stadtstaaten (4,7 Emp-

³ Bezogen auf das Bruttoinlandsprodukt beträgt die Sozialwirtschaftsquote BIP 3,0%.

⁴ Die Ausgaben für die Soziale Sicherung werden mit 1.337 € je Einwohner für Bremen berechnet im Vergleich zu 1.374 € der Stadtstaaten Hamburg und Berlin (Benchmark); siehe *Föderalismuskommission II* [2008], Tabellenanhang.

fänger je 1.000 Einwohner).

- Bei Kosten der Unterkunft, Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung, Wohngeld, laufende Hilfen zum Lebensunterhalt, BaföG und Unterhaltsvorschuss weist Bremen im Vergleich zu den anderen Stadtstaaten mit 304 € je Einwohner gut 7,5% niedrigere Nettoausgaben auf.
- Bremen weist im Vergleich zu den anderen Stadtstaaten mit 304 € je Einwohner gut 7,5% niedrigere Nettoausgaben für bundesgesetzlich geregelte Sozialleistungen auf. Hier handelt es sich um eine Ausgabenkategorie, die dem unmittelbaren Einfluss der Länder entzogen ist. Bei einer Analyse der Haushaltslage ist diese Ausgabenkategorie ebenso zu berücksichtigen wie die Zins- und Versorgungsausgaben, während in allen anderen untersuchten Bereichen ein mehr oder weniger signifikanter landespolitischer Entscheidungsspielraum in unterschiedlicher Höhe zu konstatieren ist.

4.3. Direkter ökonomischer Effekt

Ausgangspunkt für die Ermittlung der Bruttowertschöpfung der Sozialwirtschaft bildet der Produktionswert d.h. die Summe der produzierten Dienstleistungen. Für die Berechnung der Bruttowertschöpfung müssen vom Produktionswert die von anderen Wirtschaftseinheiten produzierten Vorprodukte (Waren und Dienstleistungen) abgezogen werden. Damit werden Doppelzählungen aus gesamtwirtschaftlicher Sicht vermieden. Addiert man nämlich die Bruttowertschöpfung über alle Wirtschaftsbereiche, erhält man das gesamtwirtschaftliche Einkommen – das Bruttoinlandsprodukt. Die Bruttowertschöpfung gibt damit den direkten ökonomischen Effekt der Sozialwirtschaft an.

4.3.1. Produktionswert

Der Produktionswert entspricht näherungsweise dem Umsatz der Einrichtungen der Sozialwirtschaft plus indirekte Steuern minus Subventionen. Rechnerisch setzt sich der Produktionswert aus dem Produkt an erbrachten Leistungen und deren Preisen zusammen. Da es sich bei sozialen Dienstleistungen um hoch spezialisierte Dienstleistungen handelt, ist die Intensität des Personalbedarfs entsprechend hoch. Auf den Umsatz der Einrichtungen der Sozialwirtschaft wurde bereits im 3. Abschnitt eingegangen. Der Umsatz der Sozialwirtschaft wurde für das Jahr 2005 auf 1,041 Mrd. € beziffert.

4.3.2. Vorleistungen

Die Leistungsfähigkeit der Sozialwirtschaft beruht teilweise auf Vorleistungen aus anderen Wirtschaftszweigen (beispielsweise Energie, Transport, Einzelhandel). Einer Analyse der wirtschaftlichen Verflechtung, im Sinne einer Input-Output-Analyse liegen deshalb die Lieferbeziehungen zwischen der Sozialwirtschaft und anderen Wirtschaftszweigen zugrunde. Bei der Produktion von Sozialleistungen sind die Verflechtungen vor allem innerhalb der Sozialwirtschaft stark ausgeprägt (intrasektorale Verflechtung). Die Verflechtung mit anderen Bereichen der Volkswirtschaft ist im Sozialwesen, z.B. im Vergleich zum produzierenden Gewerbe, geringer (intersektorale Verflechtung). Intrasektorale Verflechtung liegt vor, wenn beispielweise häusliche Pflegedienste Pflegeleistungen innerhalb von Pflegeeinrichtungen übernehmen. Über diese intrasektoralen Verflechtungen ist wenig bekannt.

Neben den direkten Beschäftigungs- und Einkommenswirkungen der Sozialwirtschaft sind allerdings auch die indirekten und induzierten Effekte aufgrund der Vorleistungsverflechtung zu beachten. Im Rahmen der Untersuchung ist es nicht möglich, die regionale Vorleistungsstruktur für alle Betriebe der Sozialwirtschaft zu ermitteln. Es ist jedoch möglich, zwischen Vorleistungsindustrien der Sozialwirtschaft und anderen Wirtschaftszweigen zu unterscheiden. Hierzu sind im Einzelnen vorhandene Datenquellen zu identifizieren, zu erschließen und auszuwerten. Im Wesentlichen sind hierfür Betriebserhebungen und Kostenstrukturerhebungen als Datenquelle heranzuziehen⁵. Hierbei kann teilweise auf Erhebungen im Rahmen der Untersuchung zur Gesundheitswirtschaft zurückgegriffen werden.

Bezogen auf den vorläufigen Umsatz der Sozialwirtschaft in Bremen ergeben sich nach ersten Berechnungen Vorleistungen in Höhe von 313 Mio. €.⁶

4.3.3. Bruttowertschöpfung

Die Bruttowertschöpfung der Sozialwirtschaft entspricht rechnerisch der Bruttoproduktion minus den Vorleistungen. Wie andere Wirtschaftsbereiche benötigt die Sozialwirtschaft auch die Vorleistungen anderer Wirtschaftszweige. Zu den wichtigsten Vorleistungen zählen Agrarprodukte, Nahrungsmittel, Möbel, Elektrizität und Heizung, Bauarbeiten, Nachrichtenübermittlung, Datenver-

⁵ An eine eigene produktbezogene Erhebung, wie sie vom PIW Institut ausschließlich für den Krankenhaussektor durchgeführt wurde [vgl. *Speiser* 1995], ist nicht gedacht.

⁶ Es wurde unterstellt, dass die Vorleistungsquote dem Sektor 85 der VGR entspricht.

arbeitung und unternehmensbezogene Dienstleistungen. Die Bruttowertschöpfung der Sozialwirtschaft würde damit bei 728 Mio. € liegen.

Die Bruttowertschöpfung lässt sich auch über den Ressourcenverbrauch berechnen. Die Bruttowertschöpfung entspricht den Arbeitnehmerentgelten⁷ plus den sonstigen Nettoproduktionsabgaben, den Abschreibungen und dem Nettobetriebsüberschuss.

Im Vergleich zum Bundesdurchschnitt hat Bremen mit 3,6% eine überdurchschnittliche Sozialwirtschaftsquote.⁸ Die Gründe für die überdurchschnittliche Quote sind auf der Ausgabenseite hauptsächlich als Folge der größeren Ungleichgewichte auf dem Arbeitsmarkt sowie sonstiger Faktoren zu suchen, also nicht in einem geringeren Bruttonationaleinkommen pro Kopf.

4.3.4. Einrichtungen

Bremen hat ein weitgegliedertes Netz an sozialen ambulanten und stationären Einrichtungen. Die Verzeichnisse dieser Einrichtungen werden zumeist unter verschiedenen Rubriken zusammengefasst. Im Rahmen der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen werden diese überwiegend im Sektor N zusammengefasst, dessen Beschäftigungsentwicklung im Abschnitt 4.4.1 weiter betrachtet wird. Tabelle 4.1 gibt zunächst einen Überblick über die Struktur der Produktionswerte und der Beschäftigten der Sozialwirtschaft nach Einrichtungen. Bei den Personalangaben handelt es sich um Jobs, d.h. es können Mehrfachbeschäftigungsverhältnisse auftreten.

4.4. Beschäftigungseffekte

Kennzeichen der Sozialwirtschaft ist eine hohe Personalintensität und eine hohe Teilzeitbeschäftigung. In der Sozialwirtschaft finden deshalb weit mehr Menschen eine Beschäftigung als ihr Produktionswert vermuten lässt.

4.4.1. Beschäftigte der Sozialwirtschaft

Die Sozialwirtschaft wurde in Deutschland nach Berechnungen des IW in den letzten 30 Jahren massiv ausgebaut, weshalb sich die Beschäftigtenzahl mehr

⁷ Einschließlich Arbeitgeberbeiträge zur Sozialversicherung.

⁸ Bezogen auf das Bruttonationaleinkommen des Landes ergibt die Wertschöpfung von 728 Mio. € eine Sozialwirtschaftsquote BNE von rund 3,6%, bezogen auf das Bruttoinlandsprodukt eine Sozialwirtschaftsquote BIP von rund 3,0%.

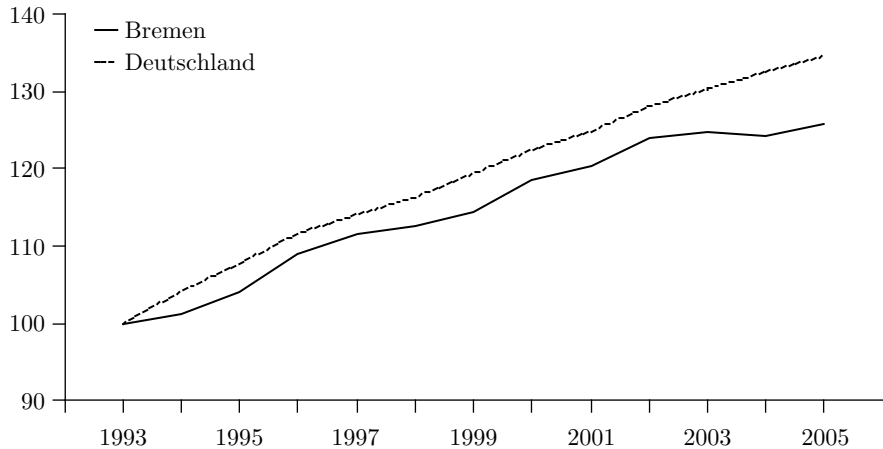
Tabelle 4.1.: Produktionswert und Beschäftigte der Sozialwirtschaft nach Einrichtungen im Land Bremen, 2005

		Produktionswert (Mio. Euro)	Personal
10	<i>Sozialschutz</i>	52,4	1.500
11	Öffentlicher Sozialdienst	25,4	498
12	Sonstige Einrichtungen des Sozialschutzes	27,0	1.002
20	<i>Ambulante Sozialversorgung</i>	135,0	6.930
21	Ambulante Jugendhilfe	12,9	741
22	Einrichtungen der ambulanten Eingliederung	8,7	1.017
23	Einrichtungen der ambulanten Pflege und Altenhilfe	83,2	3.809
24	Sonstige ambulante Einrichtungen	30,2	1.363
30	<i>Teilstationäre Sozialversorgung</i>	169,6	5.634
31	Kindergärten, Kindertagesstätten	128,4	4.436
32	Einrichtungen der teilstationären Eingliederung	6,0	215
33	Einrichtungen der teilstationären Pflege	8,4	235
34	Qualifizierungseinrichtungen	26,7	749
40	<i>Stationäre Sozialversorgung</i>	331,7	9.169
41	Behindertenheime	62,9	2.499
42	Jugendheime	35,5	1.184
43	Altenheime, Seniorenwohnsitze	32,1	181
44	Pflegeheime	152,0	4.392
45	Einrichtungen der beruflichen Qualifizierung	32,6	913
46	Einrichtungen der sozialen Gesundheit	16,5	386
50	<i>Beschäftigungshilfen</i>	20,1	777
51	Einrichtungen der sozialen und beruflichen Rehabilitation	11,2	245
52	Sonstige Träger	8,9	532
60	<i>Sonstige Einrichtungen</i>	275,3	1.338
61	Behindertentransporte	0,4	45
62	Offene Angebote, Selbsthilfe	4,0	395
63	Bildung von Sozialberufen	0,8	27
64	Sonstige Einrichtungen	270,1	872
70	<i>Verwaltung</i>	56,6	1.305
	Summe	1.040,7	26.654

Quelle: Siehe Abschnitt A.3

als verdreifacht hat.⁹ Auch in Bremen ist die Beschäftigtenzahl in der Sozialwirtschaft überproportional gestiegen, allerdings geringer als im Bundesdurchschnitt.

Abbildung 4.1.: Sozialversicherungspflichtig Beschäftigte im Sektor N in Deutschland und im Land Bremen (1993=100), 1993-2005



Quelle: *Statistische Ämter der Länder* [2008]

Die sozialversicherungspflichtig Beschäftigten im Wirtschaftssektor N „Gesundheit und Soziales“ haben sich bundesweit seit 1993 um 35% erhöht (vgl. Abbildung 4.1), in Bremen waren es hingegen nur 26%. Da im Sektor N auch Beschäftigte des Gesundheitswesens enthalten sind, wird die Entwicklung für den Sozialbereich im engeren Sinne nicht richtig wiedergegeben. Es ist jedoch auch hier zu vermuten, dass die Entwicklung in Bremen im Vergleich zu Deutschland unterdurchschnittlich verlief.

Nach den Berechnungen des Arbeitskreises „Erwerbstätigenrechnung des Bundes und der Länder“ der VGR zum Arbeitsvolumen der verschiedenen Wirtschaftssektoren beschäftigte der Wirtschaftssektor N „Gesundheit und

⁹ Nach Berechnungen des *IW Institut der deutschen Wirtschaft* [2004] erreichen die sozialen Dienstleister seit 1970 Jahr für Jahr ein reales Wachstum von durchschnittlich 5 Prozent, die Mitarbeiterzahl in der Branche ist von damals 382.000 (Westdeutschland) auf fast 1,3 Millionen (ganz Deutschland) im Jahr 2002 gestiegen. Momentan arbeiten 3,1% aller Erwerbstätigen hierzulande in der Freien Wohlfahrtspflege – im Jahr 1970 waren es erst 1,4%.

Soziales“ im Lande Bremen im Jahr 2005 insgesamt rund 40.000 Personen.¹⁰

Unter Berücksichtigung der Abgrenzung der Sozialwirtschaft dieses Berichts ergeben sich rund 26.600 Beschäftigte (vgl. Tabelle 4.1), wobei ehrenamtliche Helfer nicht berücksichtigt sind. Dies würde bedeuten, dass in Bremen etwa jeder Vierzehnte in der Sozialwirtschaft beschäftigt ist (Inlandskonzept).

Von den 26.600 Beschäftigten arbeiteten die meisten in verschiedenen stationären Einrichtungen (hauptsächlich Pflege- und Behindertenheime), gefolgt von den ambulanten und teilstationären Einrichtungen. Noch vor den Pflegeheimen sind der beschäftigungsmäßig bedeutendste Einrichtungstyp der Sozialwirtschaft allerdings die Kindergärten und Kindertagesstätten, was die hohe Bedeutung der Sozialwirtschaft für die Human- und Sozialkapitabildung unterstreicht.

4.4.2. Indirekte und induzierte Beschäftigung

Unter Berücksichtigung der Vorleistungsverflechtungen sind in Bremen weitere Arbeitsplätze indirekt von der Sozialwirtschaft abhängig. Es ergeben sich regionalwirtschaftliche Bindungen hinsichtlich der Produktionswerte und Beschäftigungswirkungen aufgrund der wohnortnahen Inanspruchnahme von Leistungen der Sozialversorgung. Die Sozialwirtschaft hat damit offensichtlich eine hohe arbeitsmarktpolitische Bedeutung. Was die Gründe für das oben dargestellte unterdurchschnittliche Wachstum der Sozialwirtschaft in Bremen neben der angespannten Haushaltslage sind, bedarf einer tiefergehenden Untersuchung.

Teilzeitarbeit, Leiharbeit, Mini-Job und Zusatzjobs spielen in der Sozialwirtschaft eine wichtige Rolle. Die Vergütung ist in der Regel unterdurchschnittlich. Frauen stellen in der Sozialwirtschaft etwa vier Fünftel aller Beschäftigten.

Bei der Ermittlung der indirekt und induziert Beschäftigten ist die höhere Produktivität der anderen Wirtschaftszweige im Vergleich zur Sozialwirtschaft zu berücksichtigen.¹¹ Zu indirekt Beschäftigten gehören z.B. Beschäftigte in Wäschereien, im Energiebereich oder Transportwesen. Ausgehend von einem

¹⁰ Die regionalen Rechnungen zum Arbeitsvolumen werden im Arbeitskreis jährlich zentral vom Niedersächsischen Landesamt für Statistik durchgeführt; die Berechnungen basieren auf dem Inlandskonzept, d.h. einschl. Einpendler.

¹¹ Das geringere Produktivitätswachstum der Dienstleistungen bewirkt, dass diese im Vergleich zu den Konsum- und Industriegütern relativ teurer werden [siehe *Baumol* 1985].

Regionalmultiplikator¹² von 1,4 errechnen sich damit rund 10.600 zusätzlich Beschäftigte, die indirekt von der Sozialwirtschaft abhängen. Die Sozialwirtschaft hat damit eine hohe arbeitsmarktpolitische Bedeutung. Gerade auch in Zeiten hoher Arbeitslosigkeit ist der Beschäftigungsaspekt eines Wirtschaftszweiges von besonderem Interesse.

4.4.3. Beschäftigungseffekte insgesamt

Die Addition von direkten, indirekten und induzierten Beschäftigten zeigt die eigentliche beschäftigungspolitische Bedeutung der Sozialwirtschaft. Dabei ist zwischen kurz- und langfristigen Effekten zu unterscheiden. Investitionen in der Kinder- und Jugendhilfe haben demographisch bedingt andere Auswirkungen als im Alten- und Langzeitpflegebereich.

Die positiven Wachstums- und Beschäftigungseffekte von Sozialleistungen werden durch verschiedene Gutachten bestätigt. Berechnungen des Deutschen Instituts für Wirtschaftsforschung kommen für den Ausbau der Kinderbetreuung zu dem Ergebnis, dass die zu erzielenden Einnahmen deutlich über den Investitionskosten liegen. Positive volkswirtschaftliche Effekte sind zusätzliche Einnahmen bei Einkommensteuer und Sozialversicherungen, Einsparungen im Sozialhilfereich, mehr Wachstum, eine Stimulation der Binnennachfrage und positive Arbeitmarkteffekte. Wenn alle Mütter ihren Erwerbwunsch realisieren, würden die steuerliche Mehreinnahmen für Deutschland insgesamt bis zu 6 Mrd. € betragen. Ferner würde es zusätzliche Einnahmen in den Sozialversicherungen bis zu 8,9 Mrd. € geben [*Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend* 2005, *Prognos* 2005].

Ohne Zweifel wird die Möglichkeit zur Vereinbarkeit von Familie und Beruf insbesondere für Frauen mit Kindern durch soziale Dienstleistungen vielfach erst ermöglicht. Allerdings hängen Nutzen und Kosten der sozialen Dienstleistungen von einer Reihe von Faktoren ab, wie der Realisationsmöglichkeit eines höheren Arbeitsangebots und der damit verbundenen Produktivitätssteigerungen sowie den fiskalischen Effekten. Es wird argumentiert, dass sich aus öffentlichen Betreuungsangeboten Vorteile nicht nur für die Familien und die Betriebe im Rahmen einer „Work-Life Balance“, sondern auch unter Berücksichtigung der fiskalischen Effekte für die Volkswirtschaft ergeben. Eine ausreichende Versorgung mit Kinderbetreuungsmöglichkeiten könne insbesondere Frauen beim Nebeneinander von Familienpflichten und Berufstätigkeit unterstützen und möglicherweise sogar die Entscheidung von Familien für ein Kind

¹² Vgl. *Schaefer* [2000], S. 47.

erleichtern. Im Falle von Bremen, vor allem jedoch Bremerhaven, wird dies nur gelingen, wenn auch die Arbeitsnachfrage mit den gestiegenen Partizipationswünschen am Arbeitsleben mitwächst.

Aus den oben durchgeführten Berechnungen zu den direkten, indirekten und induzierten Beschäftigten wird klar, dass die direkten Effekte die indirekten und induzierten überwiegen, was u.a. damit zusammenhängt, dass ein großer Teil der Beschäftigten in der Sozialwirtschaft Teilzeit arbeitet und die Entgelte dieses Wirtschaftszweigs unterdurchschnittlich sind. Direkte, indirekte und induzierte Wirkungen auf die Beschäftigung addieren sich insgesamt nach der Methode der Input-Output-Analyse auf rund 37.200 Beschäftigte.¹³ Aufgrund des geringen Vorleistungsquotienten der Sozialwirtschaft sind die indirekten und induzierten Effekte freilich unterdurchschnittlich im Vergleich zu anderen Wirtschaftszweigen.

Unter längerfristigen Gesichtspunkten ist entscheidend, ob die von der Sozialwirtschaft ausgelösten Effekte auf der Nachfrageseite auch zu einem Wachstum des Produktionspotenzials der Bremer Wirtschaft führen. Wie die folgende Analyse des Bremer Arbeitsmarktes zeigt, konnte in den letzten zehn Jahren das Ungleichgewicht auf dem Arbeitsmarkt nicht beseitigt werden. Trotz der insgesamt positiven Entwicklung in den Jahren 2006 und 2007 hat sich dieses eher verfestigt. Eine Ausweitung der Sozialwirtschaft finanziert sich offensichtlich nicht per se selbst und stellt sich für die einzelnen Teilbereiche der Sozialwirtschaft auch unterschiedlich dar.

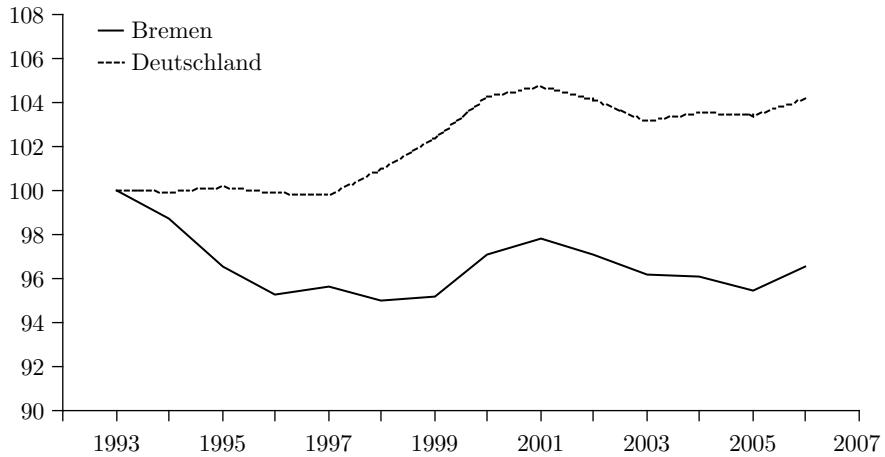
4.4.4. Exkurs: Bremer Arbeitsmarkt

Während in Westdeutschland die zunehmende Erwerbsneigung und ein positiver Wanderungs- und Pendlersaldo den demographiebedingten Rückgang des Erwerbspersonenpotenzials mehr als ausgleichen konnten, ist in Bremen eine Stagnation zu beobachten. Ohne Pendlersaldo hat die Beschäftigung sogar deutlich abgenommen. Seit 1991 sank die Zahl der Erwerbstätigen nach dem Inländerkonzept sogar um nahezu 20.000. Der Verlust an Arbeitsplätzen wäre sogar noch stärker ausgefallen, wenn nicht im Gesundheits- und Sozialbereich neue Arbeitsplätze geschaffen worden wären.

Lediglich im Jahr 1997 und in den Jahren 2000 bis 2003 entwickelten sie

¹³ Die indirekten Effekte ergeben sich aus dem Bezug von Vorleistungen, die ihrerseits wiederum Einkommens- und Beschäftigungseffekte induzieren. Aufgrund des geringen Vorleistungsquotienten der Sozialwirtschaft sind die indirekten und induzierten Effekte unterdurchschnittlich im Vergleich zu anderen Wirtschaftszweigen.

Abbildung 4.2.: Erwerbstätigkeit in Deutschland und im Land Bremen (1993=100), 1993-2006



Quelle: Statistische Ämter der Länder [2008]

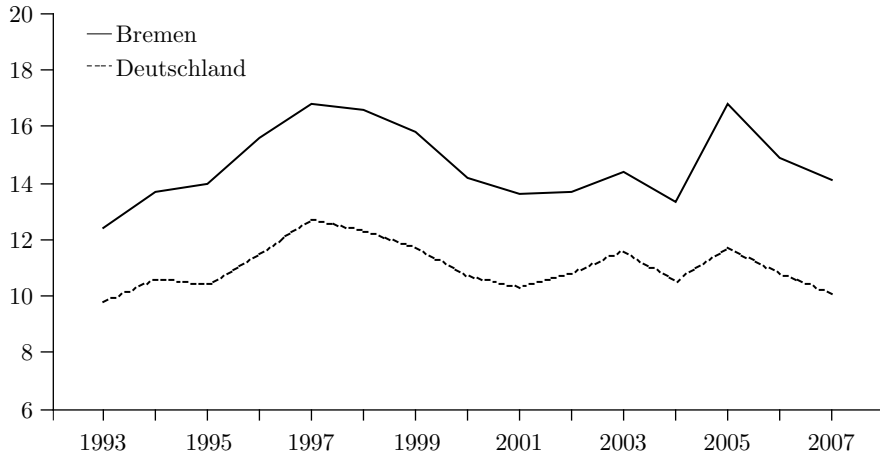
sich günstiger oder parallel dazu; allerdings lag der Anstieg in den Jahren 2000 und 2001 knapp unter und der Rückgang in den Jahren 2002 und 2003 knapp über dem Durchschnitt. Der Rückgang im Jahr 2004 hat sich gegenüber dem Vorjahr von rd. 1% auf rd. 0,3% verringert. Der Abstand zu den anderen alten Bundesländern hat sich zuletzt jedoch nicht weiter vergrößert. Nach Zahlen für 2006/2007 konnte der negative Trend zumindest gestoppt werden.

Die Erwerbstätigenzahlen Bremens haben sich im Sanierungszeitraum vom Durchschnitt der alten Bundesländer deutlich abgekoppelt. In Bremen liegt die Arbeitslosenquote im gesamten dargestellten Zeitraum deutlich über dem Bundesdurchschnitt. Dies lässt auf anhaltende strukturelle Defizite schließen. Andererseits veranschaulicht die parallele Entwicklung der beiden Zeitreihen die hohe Abhängigkeit der Bremer Wirtschaft von der konjunkturellen Entwicklung in Deutschland.

Im Vergleich zu den beiden Stadtstaaten Berlin und Hamburg nimmt die Bremer Arbeitslosenquote von 14,0% eine mittlere Position ein. Die jahresdurchschnittliche Arbeitslosenquote Hamburgs liegt für das Jahr 2007 bei 10,5% und Berlins bei 17,9%.

Ein besonderes Problem stellt die sogenannte Prekarisierung, d.h. die Hilfebefähigkeit bei Arbeit dar. So sind zwar in Bremen in den letzten Jahren

Abbildung 4.3.: Arbeitslosenquote in Deutschland und im Land Bremen (in Prozent), 1993-2007



Quelle: Bundesanstalt für Arbeit

durchaus neue Arbeitsplätze entstanden, aber gleichzeitig ist die Zahl der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten zugunsten der 400-Euro-Kräfte zurückgegangen. In Bremen sind rund 12.000 der knapp 100.000 Hartz-IV Empfänger erwerbstätig.¹⁴

4.4.5. Soziale Berufe

Die Sozialwirtschaft setzt hohe Anforderungen an das eingesetzte Personal und versucht diese durch eigene Schulen für soziale Berufe auszubilden. Folgende Berufsfelder sind als spezifisch für die Sozialwirtschaft anzusehen: Sozialpädagogik, Altenpflege, Krankenpflege, Erziehung, Behindertenpflege und Arbeitsvermittlung.

Seit dem 1. August 2003 ist die Ausbildung in der Altenpflege bundeseinheitlich durch das Gesetz über die Berufe in der Altenpflege geregelt. Im Land Bremen nehmen gegenwärtig fünf genehmigte Altenpflegeschulen die Ausbildungen für Altenpflegerinnen und Altenpfleger wahr.¹⁵ Zu den Schulen,

¹⁴ Vgl. *Arbeitnehmerkammer Bremen*[2006 und 2007].

¹⁵ Es handelt es sich um: Die Altenpflegeschule der Bremer Heimstiftung mit den Standorten Bremen-Mitte und Bremen-Nord; die Altenpflegeschule der Wirtschafts- und Sozialakademie der Angestelltenkammer Bremen; die Altenpflegeschule Friedehorst, die Altenpfle-

die soziale Berufe ausbilden oder zur Vorbereitung auf soziale Berufe helfen, fallen nicht nur die Altenpflegeschulen sondern auch Berufsschulen, private Vereinsschulen und auch die Universität sowie die Hochschule Bremen. Die Universität Bremen bietet im Berufsfeld „soziale Berufe“ ein breites Feld an Studienmöglichkeiten an, so z. B. die Studiengänge: Pflegewissenschaften, Soziologie und Sozialforschung sowie Gesundheitswissenschaften. Die Hochschule Bremen bietet die Diplomstudiengänge Pflegeleitung und Soziale Arbeit an.

Laut ISCO 88 (International Standard Classification of Occupations) fallen auch Berufe wie Hebamme, Erzieher, Lehrer, Seelsorger und viele andere in das Feld der Sozialen Berufe. Daraus ergibt sich das breite Ausbildungsangebot der Bremer Schulen. In der Altenpflege ist das Schulgeld für Umschüler im dritten Ausbildungsjahr vom Land Bremen zu finanzieren. Dieses beträgt für alle Auszubildenden in der Altenpflege monatlich 364 € pro Schüler. Für das Jahr 2006 belaufen sich diese Kosten allein für die Erstauszubildenden auf ca. 600.000 €. Kommen im Jahr 2008 die Umschüler hinzu, die 2006 ihre Ausbildung begonnen haben, ergibt sich eine Gesamtsumme an Schulkosten von ungefähr 800.000 €, die über Landesmittel finanziert werden müssen.

4.5. Dienstleistungsexporte und -importe im Sozialwesen

Da die wachsende Mobilität es mit sich bringt, dass die Bürgerinnen und Bürger eines Landes zunehmend Leistungen außerhalb des Landes in Anspruch nehmen, stellt sich die Frage, welche wirtschaftlichen und regionalen Verflechtungen der Sozialwirtschaft bestehen. Gerade bei Stadtstaaten wie Bremen spielt dies eine besondere Rolle. Im Hinblick auf die oberzentrale Funktion Bremens und die Sanierungsbemühungen des Landes ist damit der Aspekt des Exportes von Dienstleistungsangeboten besonders zu untersuchen.

In der Gesundheitswirtschaft ist Bremen eindeutig ein Exporteur von Gesundheitsleistungen. Ganz besonders deutlich wird dies im Krankenhausbereich, wo jeder dritte Patient von außerhalb des Landes Bremen kommt. Wie steht es jedoch in der Sozialwirtschaft?

Es ist zu vermuten, dass das Land Bremen auch mehr soziale Dienstleistungen exportiert als importiert, obgleich sich viele stationäre Alten- und Pflegeeinrichtungen außerhalb des Landes Bremen befinden. Eine Befragung der Pflegeanbieter durch das BAW im Rahmen der Untersuchung zur Ge-

geschule des Instituts für Berufs- und Sozialpädagogik e.V.; die Altenpflegeschule der Betreuungs- und Pflegedienstleistungsgesellschaft Bremerhaven.

sundheitswirtschaft erbrachte einen „Zuwanderungsüberschuss“.¹⁶ Für einen Exportüberschuss spricht allerdings auch die überdurchschnittliche Dichte an Pflegebetten in Bremen und die überdurchschnittliche Prävalenz an Pflegebedürftigen.

Ein weiterer Zuwanderungsüberschuss besteht bei den Werkstätten für Behinderte. Dort werden rund 22% der Plätze im Berufsbildungsbereich und Arbeitsbereich von Auswärtigen besetzt.¹⁷

Auf die Erfassung der Wanderungen und der daraus resultierenden Leistungsströme in der Sozialwirtschaft insgesamt sind die vorhandenen Statistiken freilich nicht ausgerichtet, so dass weitere Erhebungen bei ausgewählten Leistungserbringern wünschenswert und die Daten der relevanten Alten- und Sozialpläne auszuwerten sind.

Ähnlich, wie in anderen Bereichen der Wirtschaft, stellt sich auch für die Einrichtungen der Sozialwirtschaft die Frage nach dem geeigneten Standort. Der Standortwettbewerb vollzieht sich hier aber nicht global, vielmehr eher kleinräumig. Ebenfalls müssen die wirtschaftlichen Rahmenbedingungen für ein erfolgreiches Wirtschaften erfüllt sein. Die regionale Verteilung der Sozialwirtschaftseinrichtungen ist daneben auf infrastrukturelle, zentralitätsbedingte, wissenschaftliche, oder auch auf naturräumliche Standortfaktoren zurückzuführen. Vor dem Hintergrund des Standortwettbewerbs der Regionen stellt sich die Frage nach Kompetenzfeldern und der Wettbewerbsfähigkeit der Bremer Sozialwirtschaftseinrichtungen. Denn gerade hier ergeben sich Interventionsmöglichkeiten etwa bei der Einrichtungsförderung oder bei der Festlegung von Pflegesätzen zur Standortsicherung und einer aus beschäftigungspolitischer Sicht wünschenswerten Förderung. Diese beschäftigungspolitische Sichtweise muss nicht im Gegensatz zur Sanierung der Bremer Haushalte stehen, sondern kann diese sogar unterstützen, wenn es dadurch gelingt, zusätzliche innovative Produkte im Sozialbereich zu entwickeln und Kaufkraft nach Bremen umzuleiten.

¹⁶ Vgl. *BASYS, BAW* und *NIW* [2003]; dies hat sich möglicherweise durch den Ausbau der stationären Pflegekapazitäten im Umland geändert, vgl. *Senator für Arbeit, Frauen, Gesundheit, Jugend und Soziales* [2005], 5.1.6. Alten- und Altenpflegeheime im Bremer Umland.

¹⁷ Angaben für das 4. Quartal 2007; Auskunft von Herrn Dr. Karl Bronke Leiter der Abteilung Soziales, Senatorin für Arbeit, Frauen, Gesundheit, Jugend und Soziales der Freien Hansestadt Bremen.

4.6. Finanzierungsverfahren der Sozialwirtschaft

Sozialwirtschaftliche Leistungen werden überwiegend aus öffentlichen Mitteln finanziert. Die Mittelanforderungen an die öffentlichen Haushalte einschließlich Sozialversicherung bedürfen deshalb gesetzlicher Grundlagen. Im Bereich der Sozialversicherung werden allgemein zwei Finanzierungsverfahren unterschieden:

- 1) Das Umlageverfahren und
- 2) Das Kapitaldeckungsverfahren.

Beim Umlageverfahren werden die Versicherungsbeiträge der laufenden Periode dazu verwendet, die Versicherungsleistungen der gleichen Periode zu finanzieren. Dieses Verfahren dominiert nicht nur in der Sozialversicherung, sondern auch bei den vom Bund, von Ländern und Gemeinden finanzierten Sozialleistungen. Der Sozialhaushalt ist aus den laufenden Einnahmen zu decken. Im Falle der älteren Pflegebedürftigen bedeutet dies vereinfacht, dass die sozialen Dienstleistungen der älteren Generation aus den Beiträgen der Erwerbstätigengeneration finanziert werden. Im Falle der Tagesbetreuungskosten handelt es sich um die zukünftige Generation, die später einmal, im Erwachsenenalter, die Finanzierungslasten trägt.

Beim Kapitaldeckungsverfahren wird für jeden Altersjahrgang von Versicherten ein Deckungskapital aufgebaut, aus dessen Erträgen und dessen Auflösung die Versicherungsleistungen finanziert werden. Die Grundidee ist hier, dass wie bei privaten Ersparnissen ein Kapitalstock aufgebaut wird, der zukünftig Zinserträge abwirft, die zur Bezahlung der Leistungen herangezogen werden können. Mit dem Aufbau eines Kapitalstocks würden zusätzliche Mittel für die Wirtschaft zur Verfügung stehen, die ein höheres Wachstum ermöglichen.

Über die Vorteile beider Verfahren ist viel diskutiert worden, allerdings unter anderen Voraussetzungen als sie in Bremen gegeben sind.¹⁸ Im Falle des Landes Bremens werden Sozialleistungen zumindest teilweise durch Kreditaufnahme finanziert. Dies beeinträchtigt unmittelbar die zukünftigen Handlungsmöglichkeiten. Da nicht ausreichend Mittel seitens des Landes zur Verfügung stehen, sind Kriterien zu entwickeln, die in der Praxis eine Kosten-, Nutzenabwägung ermöglichen. Auf der fiskalischen Seite ist die Veränderung der Haushaltsnettoposition aus Ausgaben und Einnahmen zu prüfen. Wie steht es jedoch mit der Wohlfahrt der Bremer Bürger?

¹⁸ Vgl. beispielsweise *Breyer und Buchholz* [2007], S. 119ff.

Dem Charakter nach sind sozialwirtschaftliche Leistungen vielfach mit externen Effekten verbunden, d.h. sie haben auch für Dritte eine Bedeutung und ihr Wert wird von Individuen oftmals nicht richtig eingeschätzt.¹⁹ Die Bereitstellung sozialer Güter erhöht nicht nur die Wohlfahrt der Leistungsempfänger sondern auch die der Nicht-Leistungsempfänger. Ihre Produktion ist wohlfahrtssteigernd solange der Grenznutzen zusätzlicher sozialwirtschaftlicher Leistungen dem Grenznutzenverlust ihrer Finanzierung übertrifft. Da eine Finanzierung durch Schuldenaufnahme bedeutet, dass auch zukünftige Generationen belastet werden, ließe sich diese nur verantworten, wenn sich für diese Generationen hieraus ein zusätzlicher Nutzen ableiten ließe. Davon kann möglicherweise bei den Tagesbetreuungskosten jedoch kaum in der Altenpflege ausgegangen werden.

¹⁹ Im letzteren Fall handelt es sich der Regel um eine Minderschätzung zukünftiger Bedürfnisse (meritorische Güter) [siehe *Grossekettler* 2003].

5. Fiskalische Effekte der Sozialwirtschaft

5.1. Problemstellung

Die Zins-Steuer-Quote Bremens verharrte die letzten Jahre auf einem Niveau, das einen extremen Haushaltsnotstand kennzeichnet; der Schuldenstand ist mit einem Rekordzuwachs auf eine Höchstmarke gestiegen. Unter den Bundesländern hat Bremen die höchste Verschuldung pro Kopf, was einen erheblichen Haushaltsanteil für Zinsausgaben bindet.¹ Ohne nennenswerte Einnahmeverbesserungen und Ausgabeneinschnitte kann das Land Bremen das Teilziel eines verfassungskonformen Haushalts nicht erreichen. Schon ein ausgeglichener Primärhaushalt im Jahr 2009 erfordert ausgehend vom Rechnungsergebnis 2005 finanzielle Anstrengungen in der Höhe von rund 560 Mio. € [*Rechnungshof der Freien Hansestadt Bremen* 2006].

Ist es überhaupt möglich, dass die Sozialwirtschaft einen positiven Beitrag zur Sanierung der Haushalte leistet? Auch wenn das Sozialwesen einen bedeutenden Anteil an der gesamtwirtschaftlichen Wertschöpfung hat und nicht unerhebliche Steuereinnahmen erzeugt, erfordert es weit höhere Ausgaben. Das Sozialwesen im Land Bremen ist jedoch nicht nur Kostenverursacher für die Bremer Haushalte, sondern auch Wirtschaftsfaktor für das Land [vgl. auch *Meurer und Wehling* 2003]. D.h. aus der Sozialwirtschaft fließen dem Fiskus auch Einnahmen zu. Für die tatsächliche Belastung der Bremer Haushalte kommt es somit auf den Nettoeffekt an. Hier gilt es zu ermitteln, welche Einnahmen sozialwirtschaftliche Leistungen erzielen.

Wie Ausführungen im Abschnitt 3.4 zeigen, sind bei einzelnen sozialen Dienstleistungen aufgrund der unterschiedlichen Finanzierungszuständigkeiten zwischen Kommunen und Ländern auf der einen Seite, und Bund und Sozialversicherung auf der anderen Seite, ungleiche fiskalische Effekte für die Bremer Haushalte zu erwarten. Für die vollständig durch das Land Bremen finanzierten sozialen Dienstleistungen, die durch Bremer Einrichtungen erbracht werden, wird man eindeutig einen negativen fiskalischen Effekt er-

¹ Bremen hatte 2005 eine Pro-Kopf-Verschuldung von ca. 18.960 €; Bayern, das Land mit der niedrigsten Pro-Kopf-Verschuldung, hingegen 3.240 € [*Deutsche Bundesbank* 2006, S. 39].

warten. Die Ausgaben übertreffen die induzierten direkten und indirekten Einnahmeeffekte um ein Vielfaches. Wie steht es jedoch damit, wenn diese Leistungen außerhalb eingekauft werden? Lohnt es sich für das Land Bremen, Sozialleistungen von niedersächsischen Einrichtungen einzukaufen, oder sollten die Leistungen besser in Bremen erbracht werden?

Ausgangspunkt der Berechnungen sind die Daten zu den Indikatoren unter Abschnitt 3.3, die um fiskalische Indikatoren ergänzt werden. Entsprechend der intertemporalen Budgetrestriktion resultiert die Neuverschuldung des Landes aus der Differenz zwischen Primärausgaben und Primäreinnahmen zuzüglich den Zinsausgaben auf die ausstehende Staatsschuld [vgl. *Romer* 2006]. Somit ist der Einfluss der Struktur der öffentlichen Ausgaben für soziale Sachleistungen auf

- die Primäreinnahmen,
- die Primärausgaben und
- die Zinszahlungen

zu ermitteln.

Der Einfluss auf die Primäreinnahmen ist insofern wichtig, als die Sanierungspolitik der letzten Jahre gezeigt hat, dass öffentliche Investitionen nicht automatisch höhere Primäreinnahmen generieren [vgl. *Kröger* 2005, *Nußbaum* 2005].

Drei Effekte gilt es auf der Einnahmenseite zu unterscheiden:

- 1) komplementäre Finanzierungszahlungen,
- 2) direkte fiskalische Abgaben der Sozialwirtschaft und
- 3) induzierte Abgabeneffekte.

Die komplementären Finanzierungsleistungen (1) wirken additiv auf die direkten (2) und induzierten (3) Abgaben. Komplementäre private Finanzierungsleistungen sind beispielsweise privat nachgefragte häusliche Pflegeleistungen oder bessere Unterkunftsleistungen. Beide erhöhen die Wertschöpfung.

5.2. Sozialwirtschaft und Primäreinnahmen

5.2.1. Einflussfaktoren auf die Primäreinnahmen

Welchen fiskalischen Nutzen zieht das Land Bremen aus der Förderung von Sozialleistungen? Zur Beantwortung dieser Frage ist es erforderlich, die Struktur der Primäreinnahmen und Leistungserbringer im Detail zu betrachten. Die Einnahmen der Bremer Haushalte setzen sich zusammen aus Steuereinnahmen, Bundesergänzungszuweisungen, sonstigen laufenden Einnahmen und

Vermögensveräußerungen sowie sonstigen Einnahmen der Kapitalrechnung. Laufende Einnahmen und Kapitaleinnahmen ergeben zusammen die Bereinigten Einnahmen. Die Primäreinnahmen berechnen sich aus den Bereinigten Einnahmen durch Abzug der Vermögensveräußerungen.

Lässt man die Kapitalrechnung außen vor, geht es somit darum, die Auswirkungen der sozialwirtschaftlichen Leistungserbringung auf die Steuereinnahmen und sonstigen konsumtiven Einnahmen zu prüfen.² Dabei kann man nicht auf die gebräuchliche Berechnung der Steuereinnahmen je Beschäftigungsplatz zurückgreifen, da die Gehälter im Sozialbereich geringer sind, die Leistungen teilweise direkt durch öffentliche Einrichtungen erbracht werden und vielfach Steuerbefreiungstatbestände vorliegen.

Unter den Primäreinnahmen führen die Einkommenssteuern zum höchsten Aufkommen. Im Jahr 2005 fielen rund 31% der Steuereinnahmen auf die Lohn- und Einkommenssteuer. In den letzten Jahren war dieser Anteil allerdings im Land Bremen rückläufig aufgrund verschiedener Faktoren, die unmittelbar mit der Beschäftigungs- und Einkommensentwicklung und steuerrechtlichen Änderungen zusammenhängen [siehe *Senator für Finanzen* 2006a].

Die Steuereinnahmen aus der Umsatzsteuer sind die zweitwichtigste Steuerquelle. Ihre Zerlegung auf horizontaler Ebene folgt nicht dem Prinzip des örtlichen Aufkommens, sondern wird mit einem pro Kopf einheitlichen Betrag nach Einwohnerzahl verteilt. Da sozialwirtschaftliche Leistungen häufig umsatzsteuerbefreit sind, führt eine Erhöhung der Produktionswerte der Sozialwirtschaft nicht direkt zu Primäreinnahmensteigerungen, sondern nur indirekt über Verteilungsschlüssel der Einwohnerzahl (siehe Abschnitt 5.6).

Rund ein Sechstel der Primäreinnahmen sind „sonstige konsumtive Einnahmen“. Darunter fallen u.a. Zuschüsse des Bundes, beispielsweise aus der Zusammenlegung von Sozialhilfe- mit den Arbeitslosenleistungen (Hartz IV), aber auch Einnahmen aus Gebühren und sonstigen Einnahmen wie die Gewinn-Ausschüttung der Bremer Versorgungs- und Verkehrsgesellschaft mbH.

² Nach *Feld* [2007] sind die Bremer Steuereinnahmen aufgrund der in Deutschland dauerhaft festgelegten Einnahmenverteilung derzeit kaum strategisch zu beeinflussen. Dies gilt uneingeschränkt für die Einnahmen der Länder aus der Einkommen- und Körperschaftsteuer, weil der Länderanteil im Grundgesetz vorgeprägt ist, Gesetzesänderungen zur Korrektur der Tarife und Bemessungsgrundlagen beider Steuern bundesweit vorgenommen werden müssen und zustimmungspflichtig sind. Es gilt aber auch hinsichtlich der Einnahmen aus dem Länderfinanzausgleich (zzgl. Umsatzsteuervorwegausgleich) und der Bundesergänzungszuweisungen, die als Pakete der föderalen Finanzverfassung regelmäßig geschnürt werden und von einzelnen Verhandlungspartnern nicht aufgeschnürt werden können.

5.2.2. Öffentlicher und privater Mix

Sozialwirtschaftliche Leistungen werden vielfach durch private Haushalte mitfinanziert, sei es etwa durch private Versicherungsleistungen, durch komplementäre Zuzahlungen oder durch direkte Käufe. Unglücklicherweise gibt es nur wenig Informationen über diese privaten Ausgaben und keine laufenden Statistiken. Der Produktionswert der Sozialwirtschaft liegt in jedem Fall deutlich über der Belastung der öffentlichen Haushalte. Je höher der private Finanzierungsanteil ist, desto geringer ist tendenziell die Belastung der öffentlichen Haushalte. Nach unseren Berechnungen werden mindestens 11% der Dienstleistungen der Sozialwirtschaft privat finanziert.

Innerhalb der öffentlich finanzierten Leistungen ist zwischen Bund, Ländern, Gemeinden und der Sozialversicherung zu unterscheiden. Nach der hier durchgeführten Sozialwirtschaftsrechnung werden rund 25% der Kosten der sozialen Dienstleistungen vom Bund und der Sozialversicherung getragen, 64% vom Land Bremen und den beiden Stadtgemeinden Bremen und Bremerhaven sowie 11% von den privaten Haushalten. Die Privatversicherung spielt bisher praktisch nur eine geringe Rolle in der Finanzierung der Sozialwirtschaft, nämlich in der privaten Pflegeversicherung als Teil der gesetzlichen Pflichtversicherung. Deshalb wurden ihre Ausgaben hier zusammen mit der Sozialversicherung erfasst.³

5.2.3. Vertikaler und horizontaler Ausgleich

Seit Januar 2005 ist der Finanzausgleich gesetzlich neu geregelt, mit dem Ziel, eine bessere Annäherung der Finanzkraft zu erreichen, wie es in Art. 107 Abs. 2 GG gefordert wird.⁴ Der Länderfinanzausgleich ist dreistufig:

- Mehrwertsteuer-Vorwegausgleich,
- Länderfinanzausgleich im engeren Sinn,
- Bundesergänzungszuweisungen.

Im Länderfinanzausgleich im engeren Sinn wird zunächst für jedes Land seine relative Finanzkraft ermittelt. Hinsichtlich des Finanzbedarfs wird davon ausgegangen, dass dieser in den Stadtstaaten um das 1,35-fache über dem Bundesdurchschnitt liegt.

³ In weitergehenden Berechnungen wäre es bei Zunahme der privaten Zusatzversicherungen sicherlich wünschenswert, diese getrennt auszuweisen.

⁴ Das System ist im Finanzausgleichsgesetz (FAG) im Einzelnen geregelt [vgl. *Bundesministerium der Finanzen* 2002, *Senator für Finanzen* 2005c].

Im Zuge der vertikalen Steuerverteilung erhält das jeweilige Bundesland aus dem örtlichen Aufkommen der Lohn- und Einkommensteuer 42,5 %, die Gemeinden 15%, und den Rest der Bund (42,5%).

Im Rahmen der horizontalen Verteilung wird dieser Anteil auf die Wohnsitzgemeinden der Beschäftigten verteilt. Im Rahmen der horizontalen Steuerzerlegung der Lohn- und Einkommensteuer, der Körperschaftsteuer und der Zinsabschlagsteuer sowie der Umsatzsteuerverteilung profitieren auch andere Bundesländer und deren Gemeinden vom Steueraufkommen im Land Bremen. Im Wesentlichen handelt es sich dabei um das Land Niedersachsen und die niedersächsischen Nachbargemeinden Bremens, da dort die meisten Einpendler wohnen. Hieran wird deutlich, dass sowohl das Land Niedersachsen als auch die Umlandgemeinden nicht unerheblich von der wirtschaftlichen Stärke und von strukturpolitischen Anstrengungen Bremens profitieren.

Zur ergänzenden Deckung seines allgemeinen Finanzbedarfs erhält das Land Bremen Bundesergänzungszuweisungen, da es als leistungsschwach im Sinne von § 11 FAG, Satz 1 eingestuft ist. Hierfür ist Voraussetzung, dass die Summe aus Finanzkraftmesszahl und Ausgleichszuweisungen nach § 10 Fehlbeträge an 99,5% der Ausgleichsmesszahl des Ausgleichsjahres aufweist. Ein leistungsschwaches Land erhält 77,5% dieser Fehlbeträge als allgemeine Bundesergänzungszuweisungen. Wegen überdurchschnittlich hoher Kosten politischer Führung erhält das Land Bremen außerdem, wie die anderen Stadtstaaten und die neuen Bundesländer, eine Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisung. Diese beträgt rund 60 Mio €. ⁵

Am Aufkommen der Umsatzsteuer partizipieren die Bundesländer entsprechend ihrer Einwohnerzahl. Die Umsatzsteuer ist bei den obigen Betrachtungen daher nur dann zu berücksichtigen, wenn durch die Verlagerung auch die Einwohnerzahl betroffen ist. Dies kann in zweierlei Weise geschehen: durch Wanderung der Leistungsempfänger und durch die Wanderung der Beschäftigten in der Sozialwirtschaft. Wegfallende Arbeitsplätze führen in Bremen zu höherer Arbeitslosigkeit. Obgleich die Absicherung der Arbeitslosigkeit eine hohe Priorität hat, wird, wenn Arbeitsplätze abwandern, letztlich das Gegenteil erreicht.

Bremens Finanzkraft ist aufgrund des Wohnsitzprinzips bei der Lohnsteuerzerlegung und der Umsatzsteuerverteilung geschwächt. Die Lohnsteuer von

⁵ Bund und Länder überprüfen gemeinsam die Voraussetzungen der Vergabe der Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisung in einem Abstand von fünf Jahren, erstmals im Jahr 2008, im Hinblick auf die Vergabe im jeweils übernächsten Jahr.

Arbeitnehmern, die in Bremen ihren Arbeitsplatz haben, aber in Niedersachsen wohnen, fließt dem Land Niedersachsen zu. Dasselbe gilt für die Umsatzsteuer. Nach Berechnungen von *Kitterer* und *Plachta* [2007] verliert das Land Bremen durch die Zerlegung der Lohnsteuer nach dem Wohnsitzprinzip jährlich zwischen 25 und 30% seines örtlichen Lohnsteueraufkommens an das Umland. Auch durch die Verteilung der Umsatzsteuer nach Einwohnern verliert Bremen einen Teil seines Umsatzsteueraufkommens an das Umland.

5.3. Sozialwirtschaft und Primärausgaben

Die Auswirkungen der Sozialwirtschaft auf die Primärausgaben⁶ der Bremer Haushalte, d.h. die laufenden Ausgaben plus Ausgaben der Kapitalrechnung minus den Zinsausgaben, hängen wesentlich von der Finanzierung der sozialen Dienstleistungen und dem Ort der Leistungserbringung ab. Dabei bleibt zu beachten, dass die Dynamik der Sozialwirtschaft nur teilweise durch das Land selbst bestimmt werden kann, da die Sozialgesetzgebung auch bei den Sachleistungen nur teilweise regionale Differenzierungen zulässt [vgl. *Renzsch* 2006, S. 102].

5.3.1. Struktur sozialwirtschaftlicher Leistungen

Die sozialwirtschaftlichen Primärausgaben des Landes Bremen sind überwiegend konsumtiver Art, wie die Abgrenzung der sozialwirtschaftlichen Leistungen im Haushaltsplan nach Produktgruppen zeigt.⁷ Die konsumtiven Leistungen können ihrer Art nach allerdings auf kurz- und langfristigen Ansprüchen beruhen. Viele der sozialen Dienstleistungen sind langfristiger Natur und somit kurzfristig nicht beeinflussbar. Es ist deshalb wichtig, die langfristigen Kostenverläufe je Leistungsempfänger im Auge zu behalten, bzw. präventiv auf die Vermeidung sozialer Tatbestände hinzuwirken.

Über diese langfristigen Kostenfunktionen ist jedoch wenig bekannt, beispielsweise wie lange Personen Integrationsleistungen beziehen. Nach *Gerhard Weisser* nimmt Sozialpolitik auf die Lebenslagen Einfluss: „Verteilt werden nicht nur Einkommen und eventuell Vermögen, sondern verteilt werden –

⁶ Dem Konzept der Primärausgaben, d.h. der Gesamtausgaben minus Zinsausgaben, liegt die intertemporale Budgetrestriktion des Staates zugrunde [vgl. *Seitz* 2006, S. 6].

⁷ Die Haushaltsausgaben für die Sozialversorgung sind nicht mit den Ausgaben der Produktgruppe 41 gleichzusetzen, da auch andere Produktgruppen soziale Dienstleistungen enthalten (siehe Abschnitt 3.2.2).

weit umfassender – Lebenslagen. Verteilt werden Chancen der Selbstverwirklichung, verteilt werden die Stellungen der Menschen im Gesellschafts- bzw. Produktionsprozess“ [Bäcker, Naegele, Bispinck u.a. 2007].

Der investive Charakter der sozialwirtschaftlichen Leistungen ist ausnehmend hoch bei Leistungen für die Funktionen Jugend und Familie, soziale Integration und Beschäftigungshilfen. Leistungen für die Funktionen Wohnen, Alter und Langzeitpflege haben dagegen eher konsumtiven Charakter. Im Falle der Behinderung sind die Kosten je Leistungsempfänger teilweise außerordentlich hoch. Ein spezifisches Kostenmanagement dieser Hochkostenfälle ist angebracht.

5.3.2. Sachleistungen versus Einkommensleistungen

Sachleistungen haben gegenüber Einkommensleistungen theoretisch den Vorteil, dass die Gelder zielgerichtet für bestimmte soziale Zwecke ausgegeben werden und im Gegensatz zu allgemeinen Einkommensleistungen vom Empfänger nicht für andere Zwecke verwendet werden können [siehe Barr 1998]. Zweckgebundene Geldleistungen erfüllen allerdings auch diese Zielsetzung. Wie lässt sich die Effizienz der Sozialausgaben noch steigern, wenn sie zweckgerichtet sind? Dies erfordert offensichtlich eine genaue Kenntnis der Kostenstrukturen. Wird die Erbringung von sozialen Dienstleistungen an Dritte delegiert, sind entsprechende Grundlagen für die wirtschaftliche Leistungserbringung zu schaffen. Transparenz der Leistungen und Preise ist hierbei eine wichtige Voraussetzung dafür, dass die Nachfrageseite wirtschaftliche Verträge abschließen kann.

Mit den persönlichen Budgets wurde ein Schritt gemacht, die Nachfrageseite zu stärken und den Sozialleistungsempfängern mehr Möglichkeiten in der Leistungsauswahl zu geben. Persönliche Budgets kommen nach ersten Erfahrungen bei der Eingliederung von behinderten Menschen nun zunehmend auch in anderen Leistungsbereichen zum Tragen [vgl. *Deutscher Bundestag* 2008].

5.3.3. Personalkosten

Nach Tabelle 5.1 konnten die Personalkosten im Lande Bremen stabilisiert bzw. im Vergleich zum Jahr 2000 leicht abgesenkt werden. Dies gilt seit 2004 auch, wenn man ausgelagerte Personalkosten an Dritte durch Zuschüsse berücksichtigt. Das Beschäftigungsvolumen, gemessen in Vollzeitäquivalenten, ist in den letzten zehn Jahren um 12,5% zurückgegangen. Hierzu hat vor al-

lem das gesunkene Beschäftigungsvolumen in der Kernverwaltung und in den Eigenbetrieben und Stiftungen beigetragen. Im selben Zeitraum stieg hingegen das Beschäftigungsvolumen in den Sonderhaushalten [*Rechnungshof der Freien Hansestadt Bremen* 2007, Ziff. 139].

Auch auf den Sozialhaushalt trifft die Abnahme der Personalkosten zu. Die dennoch hohe Beschäftigtenzahl im Sozialbereich ist nur durch die hohe Teilzeitbeschäftigung und die relativ geringen Arbeitseinkommen möglich.

5.3.4. Investitionen

Investitionen bestimmen in der Sozialwirtschaft wie auch in anderen Teilen der Wirtschaft die Entwicklung des Produktionspotenzials mit, auch wenn der Kapitalkoeffizient, d.h. das Verhältnis von Kapitaleinsatz zu Leistungserbringung, drastisch geringer als in der Industrie ist. Nach den Produktplänen des Haushalts für das Land und die Stadtgemeinde Bremen des Jahres 2005 fallen auf den Bereich Jugend und Soziales 1,6% der Investitionen und 22,6% der Gesamtausgaben. Investitionen der freien Träger und gemeinnützigen Einrichtungen sind jedoch vielfach aus den laufenden Ausgaben zu finanzieren.

Die von den Investitionen in der Sozialwirtschaft ausgehenden Wirkungen auf die gesamtwirtschaftliche Nachfrage sind aufgrund des minimalen Kapitalkoeffizienten als eher gering einzuschätzen. Unter fiskalischer Sicht sind die Folgekosten der Investitionsentscheidungen auf die laufenden Ausgaben für soziale Dienstleistungen zu beachten.

Im Bereich der Pflegeheime fördert das Land Bremen seit Einführung der Gesetzlichen Pflegeversicherung investitionsbedingte Aufwendungen nach den Bestimmungen des Gesetzes zur Ausführung des Pflegeversicherungsgesetzes im Land Bremen (BremAGPflegeVG) durch Zuschüsse pro Pflegeheimplatz. Diese Investitionen laufen aus. Es ergibt sich hier somit eine abnehmende Belastungen der Bremer Haushalte. Diese Entlastung wird freilich dadurch geschmälert, dass über die Sozialhilfe zunehmend die restlichen Kosten der stationären Pflege zu übernehmen sind.

Die Beteiligung der Pflegebedürftigen bei der stationären Unterbringung ist mehrfach. Zum Einen bezahlen sie eine Investitionskostenpauschale pro Tag, die nach Pflegeheimen variiert. Im Grunde handelt es sich um eine Zuzahlung für die Leistungsanspruchnahme pro Tag. Da die Pflegeversicherung eine Teilkaskoversicherung ist, bezahlen sie zum Anderen die Kosten für Unterkunft und Verpflegung sowie die Kosten, die über die gesetzlichen Versorgungsstandards hinausgehen. Nach Berechnungen des Statistischen Bundes-

amtes beliefen sich im Jahr 2005 die Ausgaben der privaten Haushalte für Pflegeleistungen auf rund 8 Mrd. €, hieraus errechnet sich im Land Bremen anteilig ein Betrag von rund 60 Mio. €.

5.4. Zinsausgaben

Die Zinsausgaben des Landes Bremens haben bereits eine Höhe erreicht, die über den sozialwirtschaftlichen Leistungsausgaben liegen. Zinsausgaben sind nicht Teil der Primärausgaben. Die Zinsausgaben sind kurz- bis mittelfristig durch die Sozialausgaben nur unmerklich beeinflussbar und werden daher bei den Berechnungen der Primärausgabeneffekte ausgeklammert. Ebenfalls nicht steuerbar sind in der kurzen und mittleren Frist die Pensionslasten sowie die AAÜG-Zahlungen, da es sich hier um bereits in der Vergangenheit eingegangene Zahlungsverpflichtungen handelt.

Aufgrund des negativen Primärsaldos werden freilich auch die sozialwirtschaftlichen Leistungsausgaben über die Neuverschuldung finanziert. Die Kosten der Sozialwirtschaft werden damit partiell auf zukünftige Generationen verlagert, was angesichts der demographischen Entwicklung nicht nur der Generationengerechtigkeit entgegenhandelt, sondern auch unter Gesichtspunkten der zukünftigen Wachstumschancen abzulehnen ist.

5.5. Nettoeffekte

Anhand der Daten aus der Sozialwirtschaftsrechnung und der Finanzstatistik kann grob davon ausgegangen werden, dass 36% der Kosten in der Sozialwirtschaft durch andere Finanzierungsträger gedeckt werden. Dieser Finanzierungsanteil variiert nach Art der Leistungen. Dennoch verbleiben auf das Jahr 2005 bezogen rund 665 Mio. €, die durch die Bremer Haushalte zu decken sind. Erwartungsgemäß sind die öffentlichen Einnahmen aus der Sozialwirtschaft wesentlich geringer als die Ausgaben der öffentlichen Haushalte für Soziales. Bezüglich der Primäreinnahmen ergeben sich direkte Einnahmen der öffentlichen Haushalte aus den Lohnsteuern und Einkommensteuern der im Sozialbereich Beschäftigten, der Umsatzsteuer aus der Einwohnerwertung, den sonstigen Steuern und den sonstigen konsumtiven Einnahmen.

Aufgrund der Datensituation ist es hier nur möglich, modellhafte Abschätzungen für das Land Bremen vorzulegen. Wie das Beispiel in Tabelle 5.2 verdeutlicht, hängt dieser Nettoeffekt wesentlich von

- der Höhe der Sozialaufwendungen je Leistungsfall,

- dem Finanzierungsanteil der Bremischen Haushalte und
- der Betreuungsintensität ab.⁸

Je mehr Beschäftigte durch die sozialen Dienstleistungen an den Wohnort Bremen bzw. Bremerhaven gebunden werden, desto geringer sind die Haushaltsverluste aus den Einnahmen des Finanzausgleichs. Höhere Aufwendungen je Leistungsfall bewirken in der Regel eine Ausgabensteigerung. Dabei kann es allerdings im Einzelfall zu Abweichungen kommen, da spezifische gesetzliche Regelungen fiskalische Einnahmenverluste bewirken. Es gilt somit, die indirekten und induzierten Effekte auf die Finanzhaushalte und die übrigen Bremer Wirtschaftszweige im Einzelfall zu prüfen.

5.6. Sanierung der Bremer Haushalte

Zur Abschätzung der fiskalischen Effekte wird in die bestehende Sozialwirtschaftsrechnung für das Land Bremen, welche bereits eine räumliche Abgrenzung von Produktion und Konsum von Sozialleistungen vornimmt, zusätzlich eine räumliche Abgrenzung der Finanzierung eingeschoben. Letzteres ist nicht nur von Bedeutung, um die Finanzausgleichseffekte innerhalb des Sozialwesens abzuschätzen, sondern auch im Hinblick auf die Zuordnung der fiskalischen Belastungen und für die Berechnung der Wirkungen des horizontalen Finanzausgleichs. Da die Finanzierungs- und Rentabilitätsberechnung parallel zur Sozialwirtschaftsrechnung geführt wird, können die fiskalischen Effekte der Haushaltsentwicklung des Landes gegenübergestellt werden. Dies ist relevant, da die wirtschaftliche und fiskalische Leistungsfähigkeit Bremens auseinanderfallen.

Es ist nicht gedacht, die Haushaltsausgaben insgesamt zu simulieren, sondern nur die Primärausgaben für die Sozialversorgung und die resultierenden Primäreinnahmen. Für die übrigen Größen wird von Angaben der mittelfristigen Finanzplanung ausgegangen und Multiplikatoreffekte entsprechend den Gutachten zur Gesundheitswirtschaft für Bremen bzw. Niedersachsen berechnet [*BASYS*, *BAW* und *NIW* 2003, *BASYS* und *NIW* 2003].

⁸ Im Beispiel der Tabelle 5.2 ergibt sich eine Selbstfinanzierungsquote von rund 30% einschl. indirekte und induzierte Effekte. Den bremischen Ausgaben von 10.020 € stehen Einnahmen von 3.061 € gegenüber. Dabei bleibt zu berücksichtigen, dass in diesem speziellen Fall von den Gesamtkosten von 25.550 € 15.348 € durch die Pflegeversicherung finanziert wurden. Sozialinduzierte Effekte durch den Wohnort des Leistungsempfängers sind nicht berücksichtigt.

Das IW-Consult Gutachten 2005 betont, dass sich in einer Haushaltsnotlage aufgrund der geringen Nettozuflussquote von wachstumsbedingten Steuermehreinnahmen eine Investitionsstrategie selbst in einer mittelfristigen Perspektive von etwa 10 Jahren kaum rechnet [*IW Institut der deutschen Wirtschaft* 2005, S. 90].

5.6.1. Schuldenstand

Der Schuldenstand des Landes Bremen hat sich seit 2000, dem ersten Jahr mit abnehmenden Sanierungszahlungen, jährlich um durchschnittlich rd. 659 Mio. € erhöht. Ende 2006 war er auf rd. 14,6 Mrd. € angewachsen. Die Ursachen für diese Entwicklung sind vielfältig. Ein Faktor ist die Absenkung der Sonder-Bundesergänzungszuweisungen [*Rechnungshof der Freien Hansestadt Bremen* 2006], die seit 2005 weggefallen sind.

Wie Tabelle 5.1 verdeutlicht, verringerte sich der negative Primärsaldo, d.h. die Differenz aus Primäreinnahmen und Primärausgaben in den Jahren 2005 und 2006. Die Projektion der Senatorin für Finanzen im Finanzplan 2007 bis 2011 geht davon aus, dass als Folge von Einsparungen bei den Primärausgaben im Jahr 2009 spätestens ein positiver Primärsaldo erreicht wird [*Senatorin für Finanzen* 2008b, S. 48].

Die Zins-Steuer- sowie die Zinslast-Quote, also die Anteile der Zinsausgaben an den Steuereinnahmen bzw. den bereinigten Gesamteinnahmen, sind für Bremen ungünstig. Der Rechnungshof hat für das Land und seine Städte die auf das Verhältnis von Zinsausgaben zu bereinigten Gesamtausgaben bezogene Zins-Ausgaben-Quote und die auf das Verhältnis von Zinsausgaben zu bereinigten Gesamteinnahmen bezogene Zinslastquote errechnet. Die Zins-Ausgaben-Quote lag für das Jahr 2004 bei 12,0% und die Zinslastquote trotz gestiegener Zinsausgaben bei rd. 17,0% wie auch im Jahr 2003, weil auch die bereinigten Gesamteinnahmen leicht angestiegen sind.

Die Zins-Steuer-Quote hat das Bundesverfassungsgericht als eine Schlüsselquote bezeichnet. Wenn in den nächsten Jahren nicht die Steuereinnahmen wachsen, ist aufgrund des steigenden Zinsniveaus mit einer steigenden Zins-Steuer-Quote zu rechnen.

Die Konstanz der Zins-Ausgaben-Quote seit 1999 ist dem niedrigen Zinsniveau bis 2005 zu verdanken, das die Zinsausgaben auf dem niedrigsten Stand seit 1990 hält. Sowohl der steigende Schuldenstand, aber vor allem das steigende Zinsniveau lassen zukünftig einen Anstieg der Zins-Ausgaben-Quote erwarten. Als Konsequenz werden weniger Ausgaben für die anderen Ausga-

Tabelle 5.1.: Fiskalische Kennziffern des Landes Bremen einschl. Stadtgemeinden (in Mio. €), 2000–2006

Jahr	2000	2002	2003	2004	2005	2006
Steuern einschl. steueräuhl. Abgaben	1.794	1.697	1.787	1.807	1.755	1.955
LFA/BEZ	523	565	479	474	537	573
Zuschüsse	279	295	308	305	339	335
Nettokreditaufnahme	187	582	705	901	1.089	829
Sonder-BEZ	768	557	459	316	0	0
Bereinigte Gesamteinnahmen	3.180	3.010	2.924	3.005	3.104	3.224
Veräußerungserlöse	75	83	17	48	86	8
Primäreinnahmen	3.105	2.927	2.907	2.597	3.018	3.216
Personalausgaben (HGr 4)	1.100	1.104	1.130	1.083	1.066	1.052
Sächl. Verwaltungsausgaben	311	276	271	218	203	245
Konsumtive Zuweisungen und Zuschüsse	1.184	1.195	1.186	1.276	1.194	1.241
Zinsen	511	514	497	511	504	547
Konsumptive Ausgaben	3.106	3.089	3.084	3.088	2.967	3.085
Investitionen	809	699	669	758	768	622
Bereinigte Gesamtausgaben	4.115	4.217	4.240	4.249	4.103	4.066
Primärausgaben	3.604	3.703	3.743	3.738	3.599	3.519
Primärsaldo	-499	-776	-836	-781	-581	-303
Schulden	9.284	10.647	11.335	12.302	13.532	14.569
Bruttoinlandsprodukt	22.110	23.321	23.513	24.101	24.585	25.313
Schulden in % des BIP	42,0	45,7	48,2	51,0	55,0	57,6
Zins-Steuer-Quote in %	28,5	30,3	27,8	28,3	28,7	28,0
Zins-Ausgaben-Quote in %	12,4	12,2	11,7	12,0	12,3	13,5
Einnahmen je Einwohner in Tsd. Euro	4,8	4,6	4,4	4,5	4,7	4,9

Quelle: Eigene Zusammenstellung nach *Rechnungshof der Freien Hansestadt Bremen* [2008]

benbereiche zur Verfügung stehen. Die Projektion der Finanzplanung zeigt, dass die Zins-Ausgaben-Quote bereits im Jahr 2011 auf über 19% der bereinigten Ausgaben klettern wird und damit rund ein Fünftel des Haushalts verschlingt. Die Voraussetzungen für die Sanierung der Bremer Haushalte werden somit nicht einfacher sondern deutlich schwieriger.

Im Hinblick auf eine dauerhafte Stabilisierung der Finanzen hat Bremen einen wachstumsorientierten Sanierungskurs entwickelt, der vom Bundesverfassungsgericht im Urteil von 1992 empfohlenen und mit dem Bund vereinbart

wurde (vgl. *Senator für Finanzen* [2004]). Ziel ist es, mit Hilfe strukturpolitischer Maßnahmen die Voraussetzung für das notwendige wirtschaftliche Wachstum zu schaffen, das auch die Wachstumsverluste der Vergangenheit schrittweise kompensiert. Eine Strategie des qualifizierten wirtschaftlichen und umweltverträglichen Wachstums mit entsprechender Erhöhung der originären Steuerkraft in Bremen soll damit auch für den Bund zusätzliche Einnahmen im Rahmen der vorgegebenen Steuerverteilung und für die Ländergesamtheit eine effektive Minderbelastung durch niedrigere Zahlungen an Bremen über den Länderfinanzausgleich bringen. Durch diese strukturpolitische Strategie sollte nicht nur für Bremen, sondern auch für den Bund und die anderen Länder ein steigender Grad an Selbstfinanzierung erreicht werden.

Insofern wirtschaftsfördernde Maßnahmen und Projekte über die Stimulierung privater Anschlussinvestitionen zu einer Steigerung der Wirtschaftskraft bzw. zu zusätzlichen Arbeitsplätzen führen, ergeben sich für den Landeshaushalt Entlastungseffekte auf der Ausgabenseite.⁹ Allerdings sind diese Entlastungseffekte auch mit den zusätzlichen kumulierten Zinsausgaben gegen zu rechnen, die sich aus der Bindung von Steuereinnahmen für die Investitionen ergeben.

5.6.2. Effizienzreserven im Sozialhaushalt

Der Rechnungshof der Freien Hansestadt Bremen mahnt in seinem Jahresbericht 2007 über die Prüfung der Haushalts- und Wirtschaftsführung und der Haushaltsrechnung 2005 an, dass das Sozialressort dafür sorgen muss, dass jeder Hilfeempfänger die Hilfe erhält, die er braucht und die gleichzeitig die wirtschaftlichste ist. Er bezieht sich dabei u.a. auf einen Stadtstaatenvergleich, den Berlin 2003 veröffentlicht hat, der auch die soziale Hilfen für Personen mit besonderen sozialen Schwierigkeiten untersucht hat. Die Untersuchung vergleicht die Zahl der stationären Angebote je 1.000 Einwohner im Jahr 2002. Der Wert lag in Hamburg bei 0,13 und in Berlin bei 0,16. Bremen hatte dagegen mit 0,34 mehr als doppelt so viele stationäre Angebote je 1.000

⁹ Das BAW-Institut für Wirtschaftsforschung bezifferte beispielsweise in früheren Berechnungen, wieviele zusätzliche Arbeitsplätzen in Bremen im Durchschnitt von arbeitslosen Sozialhilfeempfängern besetzt werden und welche Entlastungseffekte sich hieraus für die bremischen Sozialhilfeaufwendungen einschließlich Wohngeld ergeben. Diese Berechnungen lassen sich aus mehreren Gründen nicht mehr auf die aktuelle Situation übertragen, darunter Hartz-IV Reform, Änderungen des Finanzausgleichs und Struktur der Sozialhilfeempfänger. Hinzu kommen in Bremen nicht wirksame Minderausgaben bzw. Mehreinnahmen der Sozialversicherungsträger.

Einwohner.¹⁰ Bei einem durchschnittlichen Entgelt von 70 € pro Tag würden die Kosten in Bremen damit rd. 3 Mio. € höher als in Berlin und sogar rd. 3,5 Mio. € höher als in Hamburg liegen.

Unterstellt man, dass die Mengenkomponekte bedarfsgerecht ist, stellt sich die Frage, ob eine stationäre Unterbringung außerhalb des Landes Bremens bei einer Preisreduktion von 10% einen Vorteil für den Haushalt bieten würde.

5.6.3. Fallbeispiele

Im Folgenden werden zwei Beispiele betrachtet. In Fall 1 wird eine Produktionsverlagerung nach Niedersachsen analysiert, also ein sozialer Dienstleistungsimport. Fall 2 hingegen behandelt einen Dienstleistungsexport, d.h. die Versorgung eines niedersächsischen Pflegebedürftigen in Bremen. In beiden Beispielen kommt es zu Einwohnerwanderungen, die sich unmittelbar fiskalisch bei den Steuereinnahmen nach Finanzausgleich bemerkbar machen. Darüber hinaus treten ökonomische Effekte auf.

Ob eine Verlagerung in das Umland für das Land Bremen vorteilhaft ist, hängt wesentlich davon ab, wie hoch die Umsatzverluste für die Bremer Wirtschaft sind und welcher Finanzierungsanteil beim Land Bremen verbleibt. Nur wenn die Minderausgaben aufgrund der Preisreduktion größer sind als die Summe der induzierten Einnahmenverluste lohnt sich fiskalisch eine solche Verlagerung.

Fall 1: Produktionsverlagerung nach Niedersachsen (Leistungsimport)

In Tabelle 5.2 werden die Auswirkungen einer Verlagerung ins Umland bei Zugrundelegung der genannten Preise durch den Rechnungshof beispielhaft simuliert. Zunächst werden die Wirkungen auf der Ausgaben-, dann auf der Einnahmenseite betrachtet. Der Saldo beider Effekte zusammen bildet den fiskalischen Effekt.

Die 10%ige Kostenreduktion bedeutet *ceteris paribus* eine gleich hohe Einsparung bei den Sozialhilfeausgaben in besonderen Lebenslagen. Im genannten Fall betragen diese 2.550 € pro Jahr. Diesen Einsparungen stehen allerdings erhebliche Verluste bei den Steuereinnahmen gegenüber. Diese entstehen

¹⁰ Es bleibt anzumerken, dass die Qualität der Berechnungen dieses Stadtstaatenvergleichs des Jahres 2003 nicht für das Finanzcontrolling der Preise ausreichend ist. Er hatte primär das Ziel, Ansatzpunkte für eine eigen Steuerung der Leistungsniveaus und Ausstattungsunterschiede herauszufinden [*Con_sens* 2003b, S. 86].

Tabelle 5.2.: Simulation: Fiskalischer Effekt einer Verlagerung stationärer Leistungen nach Niedersachsen (in €)

	Bremen	Nieder- sachsen	Pflegever- sicherung
<i>Kosten</i>			
1 Preis pro Tag	70	63	
Preisreduktion in %		10	
2 Kosten pro Jahr	25.550	22.995	
<i>Ausgaben</i>			
3 davon Pflegeversicherung			-15.348
4 Rest Sozialhilfe	-7.647		
<i>Einnahmen</i>			
5 Steuereinnahmen je Einwohner (Pflegebedürftiger)	-3.100		
6 Steuereinnahmen je Arbeitsplatz (Pflegebedürftiger)			
7 Saldo (Nettoausgaben)	-10.747		
<i>Verlagerung nach Niedersachsen</i>			
8 Ausgabenersparnis Sozialhilfe	2.555		
9 Steuereinnahmen	-3.100		
10 Ausgabenersparnis Kreditfinanzierung	115		
11 Summe Ausgabenersparnis (fiskalischer Effekt)	-430		

Anmerkungen:

- 1 Siehe *Rechnungshof der Freien Hansestadt Bremen* [2007]
- 2 Kosten bei 365 Tagen
- 3 Pflegefall Stufe II
- 5 Modellrechnungen Senatorin für Finanzen/BAW (persönliche Auskunft)
- 6 Effekte sind gering und können nicht einfach addiert werden
- 10 Jährliche Zinersparnis (Zinssatz des Kapitalmarktes 4,5%)

durch die Verlagerung des Wohnsitzes des Pflegebedürftigen nach Niedersachsen. Obgleich Bremen weiterhin zahlungspflichtig bleibt, entfallen die Steuereinnahmen durch die Einwohnerwertung. Möglicherweise treten weitere fiskalische Effekte auch durch die damit verbundene Verlagerung der Arbeitsplätze auf, die allerdings hier nicht betrachtet werden, da diese Arbeitsplatzverlagerungen nicht kurzfristiger Natur sind. Auch sind Einsparungen bei anderen Sozialleistungen zu vernachlässigen.

Im dargestellten Beispiel der Unterbringung eines Bremer Bürgers in Niedersachsen stellen sich die fiskalischen Effekte als Folge der kompletten Verlagerung der Leistungserbringung folgendermaßen dar. Die Einsparungen im Sozialhaushalt in Höhe von 2.550 € pro Jahr induzieren weitere Einsparungen

auf der Ausgabenseite. So kann jede Ersparnis im Sozialhaushalt unmittelbar zur Schuldentilgung verwendet werden bzw. vermindert den laufenden Kreditbedarf. Jede Tilgung verringert somit unmittelbar die zukünftige Belastung. Bei einem 4,5%igen Zinssatz bedeutet dies eine Ersparnis von 115 € je Leistungsfall im laufenden Jahr.¹¹

Fall 2: Produktionsverlagerung von Niedersachsen nach Bremen (Leistungsexport)

Erwartungsgemäß ist hingegen das Angebot von sozialen Dienstleistungen in Bremen dann besonders für den Fiskus und die Bremer Wirtschaft interessant, wenn die Kosten nicht die Bremer Haushalte belasten (vgl. Tabelle 5.3).

5.6.4. Reallokation innerhalb des Sozialhaushalts

Die Struktur der Ausgaben des Sozialhaushalts wird durch verschiedene Faktoren bestimmt, wobei den strukturellen Schwächen auf dem Arbeitsmarkt eine wesentliche Rolle zukommt. Jede Verringerung der strukturellen Arbeitslosigkeit bedeutet nicht nur eine Ausgabenersparnis im Sozialhaushalt, sondern auch die Stärkung der Einnahmenseite von Finanz- und Sozialhaushalten. Insofern kommt der Dezimierung der Arbeitslosigkeit in Form regulärer Jobs höchste Bedeutung zu.

In Deutschland orientieren sich die Verfassungen von Bund (Art. 115 GG) und Ländern grundsätzlich an der Goldenen Regel, nach der Kredite prinzipiell nur zur Finanzierung von Investitionen aufgenommen werden dürfen. Diese Regel hat allgemein zum Ziel, die Generation, die von den Staatsausgaben profitiert, auch zu deren Finanzierung heranzuziehen. Sie vernachlässigt freilich unter anderem, dass zukünftige Generationen nicht nur durch Kredite, sondern auch durch implizite Verbindlichkeiten wie beispielsweise Versorgungsansprüche belastet werden. Auch wird der Grundgedanke, dass Kreditaufnahmen an einen Vermögensaufbau zu binden sind, rechtlich nicht konsequent umgesetzt. So wird bei der Bestimmung der Kreditgrenze der Erlös aus Vermögensveräußerungen nicht von den Investitionen abgezogen, obwohl es sich hier um Deinvestitionen handelt. Wertminderungen durch Abschreibungen werden ebenfalls nicht abgesetzt. Auf diese Weise kann der Schuldenstand auch bei stagnierenden oder sogar sinkenden Vermögenswerten steigen. Auch

¹¹ In 10 Jahren würde dies allerdings eine Verminderung der Zinslast um 3.968 € bedeuten.

Tabelle 5.3.: Simulation: Fiskalischer Effekt einer Verlagerung stationärer Leistungen nach Bremen (in €)

	Bremen	Nieder- sachsen	Pflegever- sicherung
<i>Kosten</i>			
1 Preis pro Tag	70		
2 Kosten pro Jahr	25.550		
<i>Ausgaben</i>			
3 davon Pflegeversicherung			-15.348
4 Rest Sozialhilfe Niedersachsen		-10.202	
<i>Einnahmen</i>			
5 Steuereinnahmen je Einwohner (Pflegebedürftiger)	3.100		
6 Steuereinnahmen je Arbeitsplatz (Pflegebedürftiger)			
7 Saldo (Nettoeinnahmen)	3.100		
<i>Verlagerung von Niedersachsen</i>			
8 Ausgabenersparnis Sozialhilfe	0		
9 Steuereinnahmen	3.100		
10 Ausgabenersparnis Kreditfinanzierung	140		
11 Summe Ausgabenersparnis (fiskalischer Effekt)	3.240		

Anmerkungen:

- 1 Siehe *Rechnungshof der Freien Hansestadt Bremen* [2007]
- 2 Kosten bei 365 Tagen
- 3 Pflegefall Stufe II
- 5 Modellrechnungen Senatorin für Finanzen/BAW (persönliche Auskunft)
- 6 Effekte sind gering und können nicht einfach addiert werden
- 10 Jährliche Zinersparnis (Zinssatz des Kapitalmarktes 4,5%)

begründen einige investive Ausgaben wie etwa Investitionszuschüsse keinen Zuwachs des Landesvermögens.¹²

¹² Vgl. dazu etwa den Beschluss der Konferenz der Präsidentinnen und Präsidenten der Rechnungshöfe des Bundes und der Länder vom 7. bis 9. Mai 2001 sowie *Deutsche Bundesbank* [2005], S. 23ff.

6. Zukünftige Entwicklung der Sozialwirtschaft

Trotz der Fortschritte Deutschlands hinsichtlich der Stärkung der Wachstumskräfte im Inland durch wirtschafts- und finanzpolitische Maßnahmen, durch die Einleitung grundlegender Reformen der Sozialschutzsysteme und die Stabilisierung der Lohnnebenkosten besteht weiter Handlungsbedarf zur Modernisierung des Sozialstaats. „Arbeitslosigkeit, Staatsverschuldung, demografischer Wandel und der Veränderungsdruck der Globalisierung verlangen enorme politische Anstrengungen, um heutigen und künftigen Generationen Teilhabemöglichkeiten und ein Leben in Wohlstand zu sichern.“¹

Reformmaßnahmen zur nachhaltigen Stabilisierung der sozialen Sicherungssysteme unter Einschluss der öffentlichen Haushalte zur Ermöglichung von politischen Handlungsspielräumen sind wichtiger Bestandteil einer sozial ausgewogenen Politik.² Welche Optionen ergeben sich für die Sozialwirtschaft des Landes Bremen angesichts dieser globalen aber auch landesspezifischen Zwänge?

Im letzten Abschnitt ist die Ambivalenz der Sozialwirtschaft offensichtlich geworden. Zum Einen belastet sie die öffentlichen Haushalte des Staates, zum Anderen ist sie unverzichtbar für die Gesellschaft und ist darüber hinaus eine wichtige Beschäftigungsbranche. Im Folgenden wird ein Blick in die Zukunft geworfen. Wie entwickelt sich voraussichtlich die Nachfrage nach Sozialleistungen und welche Belastungen sind damit für Bremen verbunden?

Es werden im Folgenden zwei unterschiedliche Szenarien durchgerechnet: Eines, welches die Sparpolitik im Sozialhaushalt fortführt und eines, das auf die Sicherung der sozialen Entwicklung abzielt.

¹ Siehe *Bundesministerium für Arbeit und Soziales* [2006a], S. 4. Der Nationale Strategiebericht im Bereich Sozialschutz und soziale Eingliederung ist der erste Bericht im Rahmen der gestrafften Offenen Methode der Koordinierung (OMK).

² Langfristig hängt die finanzielle Nachhaltigkeit der öffentlich finanzierten Sozialleistungen vom Wirtschaftswachstum und der Produktivitätsentwicklung in der Sozialwirtschaft ab [siehe *Schneider* 2006].

6.1. Exogene und endogene Faktoren

6.1.1. Parameter

Auf der Nachfrageseite wird die Entwicklung der sozialen Dienstleistungen wesentlich durch die demographischen Veränderungen und die Arbeitsmarkt- und Einkommensentwicklung bestimmt. Die demographische Entwicklung verlief in Bremen anders als in Bremerhaven. Der Bevölkerungsrückgang in Bremerhaven konnte in den letzten Jahren zwar durch einen Anstieg in Bremen aufgefangen werden, gleichzeitig ist jedoch der Seniorenanteil deutlich gestiegen. Auch bei der Arbeitsmarkt- und Einkommensentwicklung gibt es in beiden Städten Unterschiede. Die unterschiedliche Anzahl der Sozialhilfebedürftigen ist beispielsweise ein Ausdruck dieser Entwicklung.

Auf der Angebotsseite wirken sich im hohen Maße die landespolitischen Prioritäten und Regulierungen und noch mehr die Bundesgesetzgebung aus. Im Weiteren schlägt die Preisentwicklung auf die Gehaltskosten, den wichtigsten Kostenfaktor, durch. Im Gegensatz zu anderen Wirtschaftszweigen sind die Möglichkeiten von Produktivitätssteigerungen in der Sozialwirtschaft begrenzt. Folglich verteuern sich die sozialen Dienstleistungen langfristig im Vergleich zu anderen Leistungen. Dieses wird von *Baumol* [1985] als Kostenkrankheit der Dienstleistungen definiert. Diese Entwicklung führt tendenziell zu einem Anstieg der Sozialleistungsquote.

Als kritische Variablen für das Wachstum der Sozialwirtschaft Bremens sind insgesamt folgende Größen des Modells anzusehen:

- 1) *Bevölkerungsniveau und -struktur*: Niveau und Struktur der sozialen Risiken (Leistungsempfänger) sind wesentlich durch die Bevölkerungsstruktur bedingt. Grundlage für die Bevölkerungsstrukturentwicklung bildet die 11. koordinierte Bevölkerungsprognose.
- 2) *Arbeitsmarktentwicklung*: Der Bremer Arbeitsmarkt befindet sich in einem Ungleichgewicht. Die Ausgaben für Beschäftigungshilfen, Wohnkostenbeihilfen und Integrationsleistungen hängen hauptsächlich von der Arbeitsmarktentwicklung ab.
- 3) *Einkommenselastizität der Sozialausgaben*: Die Einkommenselastizität der Nachfrage der Industrienationen nach sozialen Dienstleistungen variiert; sie liegt langfristig über eins. Berechnungen für Deutschland bestätigen dies.³ Allerdings weisen einzelne Mitgliedstaaten der Europäi-

³ Die Einkommenselastizität der Nachfrage gibt die Änderung der Nachfrage bei einer Änderung der Einkommen an. Eine Einkommenselastizität über eins bedeutet somit eine

schen Union in den neunziger Jahren auch Werte unter 1 auf. Auch für Deutschland zeigt sich eine unelastische Nachfrage im Pflegebereich nach Einführung der Pflegeversicherung.⁴

- 4) *Exportquote*: In Bremen ist der Export von Sozialwirtschaftsleistungen nicht entwickelt. Im Kostendämpfungsszenarium wird unterstellt, dass die Exportquote konstant bleibt. Im Weiterentwicklungsszenarium wird von einer jährlichen Steigerung der Exportquote um 1% ausgegangen. Dies folgt aus den Annahmen zum Pflege-, Vorsorge- und Rehabilitationsbereich, etc.
- 5) *Vorleistungsanteil der Sozialwirtschaft*: Der Vorleistungsanteil wird auf 30% geschätzt. Davon entfällt ein Teil auf Hilfsleistungen innerhalb der Sozialwirtschaft (intrasektorale Verflechtungen).
- 6) *Preisentwicklung in der Sozialwirtschaft*: Tendenziell steigen die Preise aufgrund der geringeren Arbeitsproduktivität im Dienstleistungsbereich stärker als im Güterbereich. Da kein aussagekräftiger Preisindex für die Sozialwirtschaft vorliegt,⁵ wird hier die Preisentwicklung im Sektor N der VGR unterstellt.
- 7) *Arbeitsproduktivität in der Sozialwirtschaft*: Im Dienstleistungsbereich steigt die Arbeitsproduktivität geringer als in der übrigen Wirtschaft. Es wird hier die Produktivitätsentwicklung im Sektor N der VGR unterstellt, um die Konsistenz zur Preisentwicklung sicherzustellen.
- 8) *Sozialversicherungsfinanzierung*: Im zweiten Szenarium sind die zusätzlichen Einnahmen durch die Sozialversicherung abhängig von der Detailstrategie zu bestimmen.

Die wichtigsten Zusammenhänge zwischen diesen Größen können der Abbildung 6.1 entnommen werden.

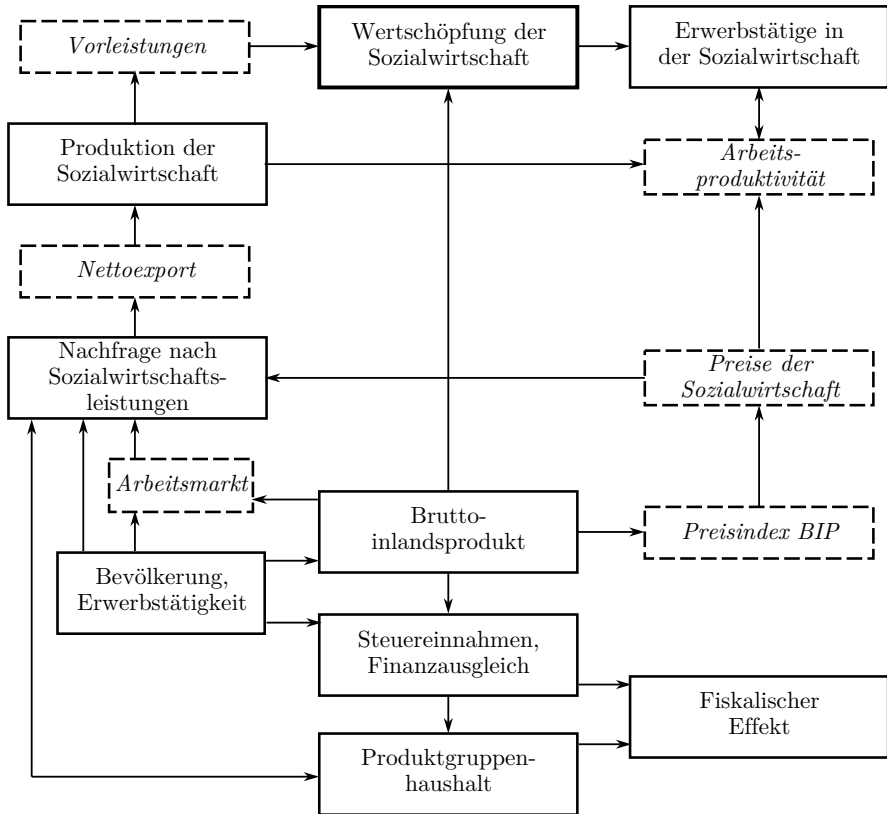
Die Ausgabenseite im Produktgruppenhaushalt hängt von der Nachfrage nach Sozialleistungen ab, die sich in eine Mengen- und Preiskomponente zerlegen lässt. Veränderungen in der Bevölkerungs- oder Erwerbstätigkeitsstruktur wirken unmittelbar auf die Mengenkompone

ntente einzelner Leistungsbereiche überdurchschnittliche Zunahme bei steigenden Einkommen. Allerdings gilt dies nicht für alle Dienstleistungsbereiche gleichermaßen. Die Ausgaben für soziale Dienstleistungen sind in hohem Maße von den Ausgaben für Soziale Sicherung abhängig [vgl. Bosch 2003].

⁴ Von einer unelastischen Nachfrage spricht man, wenn die Einkommenselastizität unter eins liegt. Im Fall von Schweden führte beispielsweise der massive Abbau von Krankenhausbetten zu einer Reduktion der stationären Leistungsnachfrage und der Leistungsfälle insgesamt.

⁵ Vgl. für die Gesundheitswirtschaft *Statistisches Bundesamt* [2001], S. 471 ff. Dies gilt für die Sozialwirtschaft analog.

Abbildung 6.1.: Wachstumsmodell der Sozialwirtschaft im Land Bremen



che. Dem Anstieg in einzelnen Alterskohorten stehen Abnahmen in anderen Alterskohorten gegenüber. Auch die Erwerbsbeteiligung variiert nach Alterskohorten.

Für die Ermittlung des fiskalischen Effektes bedarf es auch der Einnahmenseite. Auf die Einnahmenseite hat ebenfalls die Bevölkerungs- und Erwerbstätigkeitsstruktur einen zentralen Einfluss. Nach der Finanzplanung folgt die Einnahmenseite im Wesentlichen der Entwicklung des Bruttoinlandsprodukts (vgl. Tabelle C.5). Es wird auch deshalb hier so verfahren.

6.1.2. Bevölkerungsentwicklung

Das Statistische Bundesamt und das Statistische Landesamt Bremen gehen in ihren Bevölkerungsprognosen davon aus, dass die Lebenserwartung in den nächsten Jahrzehnten weiter ansteigen wird. Heute kann ein 60-jähriger Mann im Durchschnitt damit rechnen, dass er noch etwa 19 Jahre lebt, Mitte des 21. Jahrhunderts wird ein dann 60-jähriger Mann weitere 23 Lebensjahre erwarten können. Die sogenannte „fernere Lebenserwartung“ einer 60-jährigen Frau wird den Annahmen zu Folge sogar von heute 23 auf zukünftig 28 Jahre ansteigen. Angesichts dieser Prognosen ist es aus volkswirtschaftlicher Sicht unabdingbar, ältere Menschen stärker in das Wirtschaftsgeschehen zu integrieren, einerseits um den sich abzeichnenden Fachkräftemangel bei jüngeren Menschen zu lindern, andererseits um den überforderten Sozialstaat zu entlasten.

Die Daten der 10. und 11. koordinierten Bevölkerungsprojektion zeigen für Bremen eine deutlich abweichende Entwicklung im Vergleich zum Bundesdurchschnitt (vgl. Abbildung 6.2). D.h. in Bremen wird von einer nahezu konstanten Bevölkerung bis zum Jahr 2035 ausgegangen, während die Bundesprojektion bereits ab dem Jahr 2020 eine Abnahme vorhersagt.⁶

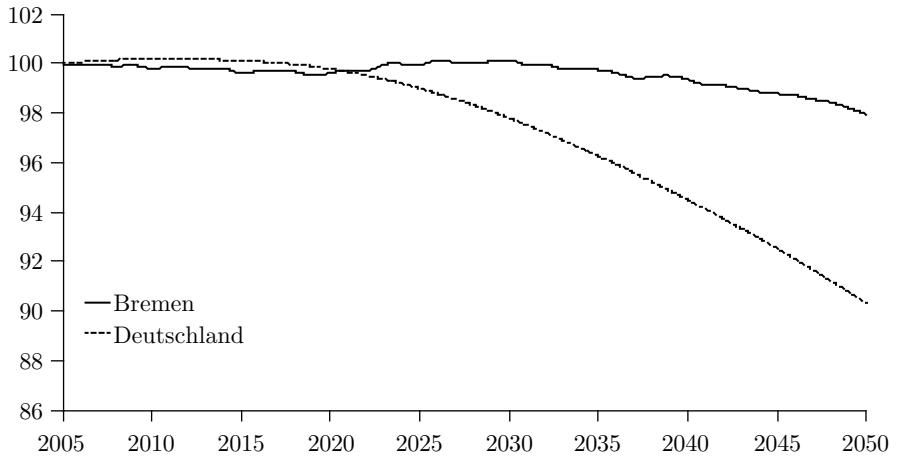
Da die Geburtenrate in Bremen unter dem Bundesdurchschnitt liegt, kann sich der Unterschied zum Bundesdurchschnitt nur aus höheren Zuwanderungsgewinnen und/oder einer stärkeren Steigerung der Lebenserwartung erklären.

Aufgrund der Wanderungsgewinne bleibt die Bevölkerung im Lande Bremen nach der amtlichen Projektion zwar die nächsten 30 Jahre nahezu konstant, damit verbunden sind jedoch deutliche Altersstrukturveränderungen (vgl. Abbildung 6.3), die allerdings insgesamt nicht so gravierend ausfallen wie in Deutschland insgesamt. Dennoch ist als Folge des gesellschaftlichen Alterungsprozesses voraussichtlich mit einer Reihe von wirtschaftlichen Belastungen zu rechnen, deren Ausmaß und Struktur aber unter Ökonomen strittig sind. Folgt man den amtlichen Projektionen stellen sich die Folgen der demographischen Veränderungen somit in Bremen günstiger als im Bund dar.

Bei den Kindern unter 6 Jahren ist nach der 11. Bevölkerungsprognose eine Zunahme in Bremen und Abnahme in Bremerhaven zu erwarten. Berücksichtigt man, dass die Tagesbetreuung von Kindern unter drei Jahren ausgebaut

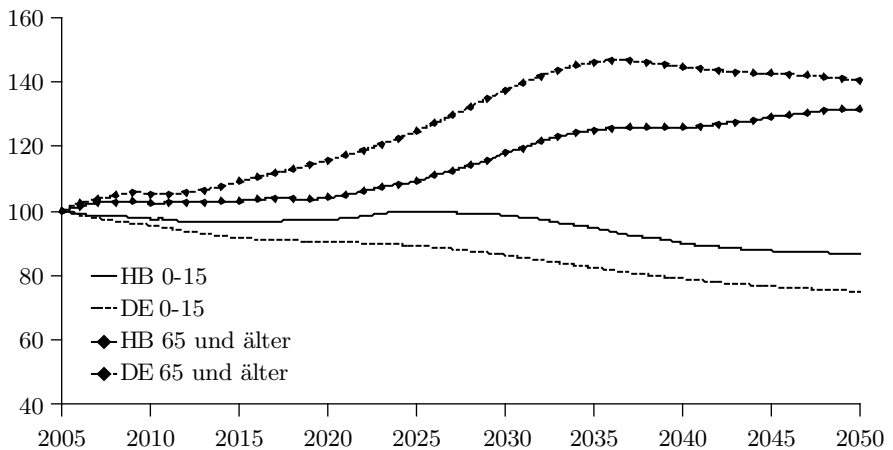
⁶ Siehe auch *Bremische Bürgerschaft* [2006], welche von einer Abnahme der Bevölkerung des Landes Bremen nach der aktualisierten Prognose der LGP 2003 in den Jahren 2005 bis 2020 um 15.500 oder 2,3 % ausgeht sowie *Der Paritätische Bremen* [2007].

Abbildung 6.2.: Bevölkerungsentwicklung in Deutschland und Bremen (Index 2005=100), 2005-2050



Quelle: Eigene Darstellung nach *Statistisches Bundesamt* [2007c] und *Statistisches Landesamt Bremen* [2006b]

Abbildung 6.3.: Projektion der Bevölkerungsstruktur (Index 2005=100), 2005-2050



Quelle: Eigene Darstellung nach *Statistisches Bundesamt* [2007c] und *Statistisches Landesamt Bremen* [2006b]

werden soll,⁷ ergibt sich für diese Altersgruppe ein zusätzlicher Bedarf an ca. 2.500 Plätzen.

Mit einem demographisch bedingten Mehrbedarf an sozialwirtschaftlichen Leistungen ist auch bei der Eingliederungshilfe für behinderte Menschen nach dem SGB XII sowie bei der Hilfe zur Pflege zu rechnen. Ein besonderes Problem in der Projektion der Auswirkungen demographischer Veränderungen bilden die Änderungen in den alters- und geschlechtsbedingten Kostenprofilen, über die bisher leider nur wenig Informationen vorliegen, so dass diese konstant gehalten werden.⁸

Neben den demographiebedingten Niveau- und Struktureffekten auf der Nachfrageseite nach sozialen Dienstleistungen sind auch die Effekte auf der Arbeitsangebotsseite zu beachten, da die Zahl der jüngeren Erwerbsfähigen abnehmen und die der älteren Erwerbsfähigen zunehmen wird. Der Paritätische Bremen geht davon aus, dass sich dadurch die bereits heute bestehende Schwierigkeit, qualifizierte Fachkräfte im Bereich der Pflege, der Sozialarbeit und in den Leitungsfunktionen zu finden, verschärfen wird.⁹ Wie jede Verknappung auf dem Arbeitsmarkt wird auch diese zu einer Verteuerung des Faktors Arbeit führen.

6.1.3. Wirtschaftliche Entwicklung und Finanzplanung

In der mittelfristigen Finanzplanung des Bundes für den Zeitraum 2007-2011 wird von einem durchschnittlichen realen Wachstum des Bruttoinlandspro-

⁷ Vgl. *Bremische Bürgerschaft* [2006], S. 6. Danach soll bis 2010 für 20% der Kinder unter drei Jahren ein Betreuungsplatz entweder in Einrichtungen oder in der Tagespflege vorhanden sein.

⁸ Zerlegt man die gesamten individuell zurechenbaren Sozialausgaben, A_t , nach Leistungsbereichen, Alter und Geschlecht, so gilt:

$$A_t = \sum_{i=0}^2 \sum_{j=0}^{j_{max}} \sum_{k=1}^K n_{ij} a_{ijk t}$$

$a_{k,t}$ bezeichnet den durchschnittlich erwarteten Ausgabenwert im Leistungsbereich j in der Periode t . Eine Zurechnung der Ausgaben auf die verschiedenen Geschlechtsgruppen i und Altersklassen j kann unter Verwendung der Altersstrukturkostenprofile und ihrer Gewichtung mit den entsprechenden Bevölkerungsanteilen n_{ij} erreicht werden. j_{max} ist das Maximalalter in Periode t und $N = \sum_{i,j} n_{ij}$ die Gesamtbevölkerung. Der Term $a_{ijk t}$ ist das Altersstrukturprofil, das angibt, welche Pro-Kopf-Ausgaben für einen durchschnittlichen Einwohner in der Altersklasse j im Leistungsbereich k (z. B. Langzeitpflege, Jugendhilfe oder Kindertagesbetreuung) in der Periode t aufzuwenden sind.

⁹ Vgl. *Der Paritätische Bremen* [2007], S. 26.

dukts von $1\frac{3}{4}\%$ ausgegangen.¹⁰ Bei einer durchschnittlichen jährlichen Inflation von $1\frac{1}{2}\%$ liegt das nominale Wachstum des BIP bei $3\frac{1}{4}\%$. Die Bundesregierung geht dabei davon aus, dass das Wirtschaftswachstum in der mittleren und längeren Frist von den günstigen makroökonomischen Rahmenbedingungen profitiert. Diesen Annahmen folgt im Wesentlichen auch der Finanzplan 2007-2011 der Senatorin für Finanzen (siehe auch Tabelle C.5).

Bei der dargestellten wirtschaftlichen Entwicklung wird erwartet, dass die Beschäftigung in den Jahren bis 2011 weiter zunimmt. Gleichzeitig wird erwartet, dass sich die Zahl der Arbeitslosen weiter reduziert. Dabei spielt auch das künftige Erwerbsverhalten der Menschen eine Rolle. Mit einer Zunahme der Erwerbsbeteiligung von Frauen, vor allem aber auch von älteren Arbeitnehmern, wird gerechnet, da dies sich schon jetzt in einer sukzessiven Erhöhung des tatsächlichen Renteneintrittsalters abzeichnet. Die durchschnittliche jährliche Steigerung liegt bei $\frac{1}{2}\%$.

Die Einnahmeerwartungen bei den Steuern für die Jahre 2007 bis 2011 basieren auf den Ergebnissen des Arbeitskreises „Steuerschätzungen“ vom Mai 2007.¹¹ Der Arbeitskreis „Steuerschätzungen“ geht grundsätzlich vom geltenden Steuerrecht aus: Das zum Zeitpunkt der Sitzung des Arbeitskreises „Steuerschätzungen“ noch nicht endgültig verabschiedete Unternehmensteuerreformgesetz 2008 wurde in der Schätzung für die Jahre 2008-2011 mit Abschlägen berücksichtigt. Nach Einschätzung des Arbeitskreises „Steuerschätzungen“ vom Mai 2007 wird sich der Bundesanteil am Steueraufkommen voraussichtlich bei rd. 43% in den Jahren 2007 bis 2011 einpendeln. Der Anteil der Länder und Gemeinden variiert in diesem Zeitraum zwischen 52,5% und 52,7%. Der Rest des Gesamtsteueraufkommens fällt auf die EU.

Die tatsächlichen Anteile des Bundes, der Länder und der Gemeinden am

¹⁰ Vgl. *Bundesministerium der Finanzen* [2007], Tabelle 15 (Mittelfristige Projektion der Bundesregierung vom April 2007 – basierend auf dem Rechenstand Februar 2007, gerundete Werte: Veränderungen insgesamt in Prozent auf $\frac{1}{2}$ gerundet). Diese Annahmen übertreffen das mittelfristige Wirtschaftswachstum für den Zeitraum 2004-2009, das dem Bremer Doppelhaushalt 2006/2007 zugrunde liegt, um $\frac{1}{4}\%$.

¹¹ Neben dem federführenden Bundesministerium der Finanzen gehören diesem Arbeitskreis das Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie, die Obersten Finanzbehörden der Länder, die Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände, die Deutsche Bundesbank, das Statistische Bundesamt, der Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung und die führenden wirtschaftswissenschaftlichen Forschungsinstitute an. Die Schätzung basiert auf den oben dargestellten gesamtwirtschaftlichen Grundannahmen für den Zeitraum bis 2011, die federführend vom BMWi erarbeitet wurden.

Umsatzsteueraufkommen errechnen sich aus den gesetzlich definierten Umsatzsteueranteilen. Dabei werden die Prozent-Sätze für den Bund und die Länder bis einschließlich 2006 auf das nach Abzug der Vorabträge für die gesetzliche Rentenversicherung und für die Gemeinden verbleibende Umsatzsteueraufkommen angewendet. Ab 2007 wird zusätzlich der Vorabtrag für die Arbeitslosenversicherung berücksichtigt. Nach Abzug der Mittelabführungen an die EU, die der Bund allein trägt, verbleibt dem Bund im Jahr 2007 noch ein tatsächlicher Anteil am Umsatzsteueraufkommen von 44% zur Erfüllung seiner Aufgaben.

Leistungsschwache Länder erhalten allgemeine Bundesergänzungszuweisungen in Höhe von 77,5% der nach Durchführung des Länderfinanzausgleichs verbleibenden Fehlbeträge zu 99,5% der länderdurchschnittlichen Finanzkraft. Ihr Volumen betrug 2006 rd. 2,7 Mrd. € und wird für 2007 auf rd. 2,8 Mrd. € und für 2008 auf rd. 2,9 Mrd. € geschätzt. Im Hinblick auf ihre überdurchschnittlich hohen Kosten der politischen Führung erhalten leistungsschwache kleine Länder weitere Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen von rd. 0,5 Mrd. € jährlich.

Welche Auswirkungen haben diese Rahmenbedingungen auf die Steuereinnahmen des Landes Bremen?

In der mittelfristigen Finanzplanung 2004 – 2009 des Landes Bremen wurde von einem durchschnittlichen nominalen Wachstum des BIP von 2,5% und einem realen Wachstum von 1,5% ausgegangen.¹² Auch die Finanzplanung 2007 bis 2011 folgt diesem Trend (siehe Tabelle C.5). Diese geringe Wachstumsrate für das nominale BIP ist sicherlich sehr konservativ, angesichts der steigenden Inflation, führt allerdings auch zu restriktiven Vorgaben auf der Ausgabenseite.

Durch die Senkung der Primärausgaben konnte im Jahr 2006 der Finanzierungssaldo gemindert werden. Es ist geplant, durch die konsequente Fortsetzung des Abbaus der Primärausgaben das konsumtive Defizit weiter zu verringern. Obgleich es keine Alternative zur Senkung der Primärausgaben

¹² Der Finanzplanungsrat hat nach § 51 Haushaltsgrundsätzegesetz die Aufgabe, die Finanzplanung von Bund, Ländern und Gemeinden zu koordinieren. Seit dem In-Kraft-Treten des § 51 a Haushaltsgrundsätzegesetz (HGrG) am 1. Juli 2002 spielt der Finanzplanungsrat auch eine zentrale Rolle bei der Einhaltung der Haushaltsdisziplin der öffentlichen Haushalte im Rahmen der europäischen Wirtschafts- und Währungsunion. Der Finanzplanungsrat tritt zweimal jährlich zusammen. Ihm gehören unter Vorsitz des Bundesministers der Finanzen die für Finanzen zuständigen Minister bzw. Senatoren aller 16 Länder sowie Vertreter der Gemeinden und Gemeindeverbände an. Ein Vertreter der Deutschen Bundesbank nimmt als Gast regelmäßig an den Beratungen des Finanzplanungsrates teil.

gibt, sind doch die Rückkoppelungen auf die Primäreinnahmen zu beachten.

Die Situation der öffentlichen Haushalte verbesserte sich im Jahr 2007 deutlich. Das gesamtstaatliche Finanzierungsdefizit in Relation zum nominalen Bruttoinlandsprodukt konnte im Vergleich zum Vorjahr um 1,6 Prozentpunkte auf null zurückgeführt werden. Die im Vertrag von Maastricht festgelegte Obergrenze einer Defizitquote in Höhe von 3% wurde zum zweiten Mal in Folge unterschritten. Wie im Jahr 2006 waren für die erneute Verbesserung der Lage der öffentlichen Haushalte ein in der Gesamtbetrachtung noch moderater Ausgabenzuwachs sowie ein starker konjunkturbedingter Anstieg der Steuereinnahmen verantwortlich. Darüber hinaus trugen die Anhebung der Steuersätze bei der Umsatzsteuer und der Versicherungssteuer sowie die Kürzung oder Streichung einiger steuerlicher Ausnahmeregelungen wesentlich zur Konsolidierung der öffentlichen Haushalte bei. Das strukturelle Defizit verringerte sich auf einen Wert von 0,3% in Relation zum nominalen Produktionspotenzial.

Die staatlichen Einnahmen stiegen im Jahr 2007 um 4,9% gegenüber dem Vorjahr. Dieser deutliche Zuwachs resultiert fast ausnahmslos auf Steuermehreinnahmen. Während die direkten Steuern wegen der konjunkturellen Entwicklung ein Plus verzeichneten, ist die Steigerung der indirekten Steuern größtenteils auf Steuererhöhungen zurückzuführen. Bei der Umsatzsteuer kletterte zum 1. Januar 2007 der Regelsatz um drei Prozentpunkte auf derzeit 19%, ebenso bei den Kfz- und Haftpflichtversicherungen. Bei den Feuerversicherungen erhöhte sich der Steuersatz von 11% auf 14%. Als Konsequenz rechnet die Finanzplanung auch in den Jahren 2009 bis 2011 mit Steuereinnahmen, die deutlich über der Entwicklung des BIP liegen.

6.1.4. Erwerbstätigkeit

Die deutliche Verbesserung der mittelfristigen Wachstumsaussichten der deutschen Wirtschaft (Produktionspotenzial) ist nach Ansicht des Sachverständigenrates zur gesamtwirtschaftlichen Entwicklung¹³ und anderer Studien (z.B. Deutsche Bundesbank, wirtschaftswissenschaftliche Forschungsinstitute) vor allem auf die arbeitsmarktpolitischen Reformen in Verbindung mit der über die letzten Jahre wiedergewonnenen Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmen zurückzuführen. Nach Berechnungen des Rates hat sich die¹⁴ Potenzialwachs-

¹³ *Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung* [2007], Tz 95 ff.

¹⁴ Ebenda, Tz 104.

tumsrate von 0,9% im Jahre 2004 auf 1,7% im Jahre 2007 nahezu verdoppelt.

Die Arbeitslosigkeit wird nach Einschätzung der Bundesregierung und des Sachverständigenrats zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung im Jahresdurchschnitt des Jahres 2008 weiter zurückgehen (um 330.000 Personen auf 3,5 Millionen) und die Beschäftigung wird weiter zunehmen (um 280.000 Personen auf etwa 40 Millionen).¹⁵ Die Kombination aus wirtschaftspolitischen Impulsen für Wachstum und Beschäftigung einerseits und Haushaltskonsolidierung andererseits wird insgesamt als erfolgreich eingestuft. Entscheidend für das Land Bremen ist, dass auch in den beiden Städten Bremen und Bremerhaven die Unternehmen wieder verstärkt in Arbeitsplätze und Ausrüstungen investieren. Die Entwicklung im Land Bremen ist durch einen hohen Produktivitätszuwachs gekennzeichnet. Die Erwerbstätigenzahlen stiegen in 2007 im Jahresdurchschnitt um +1,7% gegenüber 2006 auf 388.680 Personen an. Dies entspricht auch der bundesweiten Entwicklung. Für eine nachhaltige Stabilisierung der Bremer Haushalte ist ein weiterer, vor allem qualifizierter Beschäftigungszuwachs erforderlich. Die Sozialpolitik selbst kann hierzu freilich nur ganz begrenzt beisteuern.

Ein Ansatzpunkt zur Stärkung der Beschäftigung durch Bund, Länder und Kommunen sind die Programme zur besseren Vereinbarkeit von Familie und Beruf. Hierzu soll der Ausbau eines hochwertigen Betreuungsangebotes auch für Kleinkinder beitragen. Bund, Länder und Kommunen haben sich darauf verständigt, die Betreuungsangebote für Kinder unter drei Jahren bis 2013 auf 750.000 Plätze in Kindertagespflege oder in Tageseinrichtungen zu erhöhen¹⁶. Durch das Bundeselterngeld- und Elternzeitgesetz, das 2007 in Kraft getreten ist, werden darüber hinaus junge Familien nach der Geburt eines Kindes finanziell unterstützt (maximal 14 Monate). Die Begrenzung der Bezugsdauer auf ein Jahr soll dabei ein Anreiz sein, nach der Erziehungspause bald wieder in den Beruf zurückzukehren.

¹⁵ Siehe *Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie* [2008] sowie *Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung* [2007], Tz 119 und 120 ff.

¹⁶ Zustimmung Kabinett am 05.09.2007 zu Ergebnissen der Bund-Länder-Arbeitsgruppe am 28.08.2007. Die notwendige Novelle SGB VIII – Kinderförderungsgesetz soll bis Ende 2008 abgeschlossen werden. Darüber hinaus wird die Bundesregierung ab 2008 Plätze in Betriebskindergärten für Kinder unter drei Jahren in kleinen und mittleren Betrieben mit einer Anschubfinanzierung bis zu 10.000 € fördern. Mindestens 5.000 neue Plätze sollen so geschaffen werden [siehe *Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie* 2008]. Im Bundeshaushalt ergeben sich Mehrausgaben von insgesamt rund 4 Mrd. Euro aufgrund der Beteiligung des Bundes an dem Ausbau der Kinderbetreuung bis zum Jahr 2013.

6.2. Bedarfsveränderungen

6.2.1. Familie

Als Folge der geringen Fertilität gehört Deutschland zu den Ländern mit der geringsten Haushaltsgröße, dem höchsten Anteil Alleinlebender und dem geringsten Anteil an Haushalten mit Kindern. Bereits jedes achte in Deutschland geborene Kind hat Eltern mit ausländischer Staatsangehörigkeit. In einigen Großstädten, wie z.B. auch Bremen, haben bereits mehr als 40 Prozent der Kinder und Jugendlichen einen Migrationshintergrund. Diese Kinder und Jugendlichen nehmen nur selten die Freizeitangebote, z.B. der Sportvereine oder der Jugendhilfe, an. Eine verstärkte Hinwendung der Kinder- und Jugendorganisationen zu jungen Menschen mit Migrationshintergrund wird als eine wichtige Voraussetzung zur sozialen Integration von Migranten verstanden *Beauftragte für Migration, Flüchtlinge und Integration* [2005].

Bevölkerungsvorausrechnungen ergeben, dass bereits ab 2010 die Zuzuwandernden bei den unter Vierzigjährigen in vielen Großstädten einen Anteil von fünfzig Prozent erreichen.¹⁷ Man kann davon ausgehen, dass, ungeachtet des Minder- oder Mehrbedarfs aufgrund der Bevölkerungsentwicklung, die Kosten der Kinderbetreuung je Kind nicht kleiner werden. Ausgehend davon, dass die Frage der Vereinbarkeit von Familie und Beruf zunehmend an Bedeutung gewinnt, werden auch Ganztagesbetreuungen wichtiger werden und damit die Kosten bei unverändertem Leistungsrecht steigen.

Nach dem nationalen Strategiebericht 2006-2008 soll in Zusammenarbeit mit allen politischen Ebenen durch die Entwicklung früher Hilfen und sozialer Frühwarnsysteme dafür gesorgt werden, dass „kein Kind verloren geht“ und Kinder sowie ihre Familien best- und frühestmöglich gefördert werden. Das wichtigste Projekt für möglichst frühe und individuelle Förderung ist der bereits erwähnte Ausbau der Tagesbetreuung bis 2013 für Kinder unter drei Jahren.

6.2.2. Alter und Langzeitpflege

In der öffentlichen Diskussion wird die Alterung der Gesellschaft beinahe ausschließlich mit finanziellen Belastungen in Zusammenhang gebracht, insbesondere im Hinblick auf die Alterssicherungssysteme, das Gesundheitswesen und die Pflegeversicherung. Diese Elemente sind aber nur Teil eines umfassenden

¹⁷ *Birg* [2005], zitiert nach *Henry-Huthmacher* und *Hoffmann* [2006], S. 27.

Austauschsystems zwischen den Generationen, das als Ganzes in den Blick genommen werden muss, wenn die Frage der Generationensolidarität und des Beitrags älterer Menschen zum Zusammenhalt der Generationen diskutiert wird [*Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend* 2005].

Aus der sich verändernden Altersstruktur unserer Gesellschaft folgt eine Zunahme der auf Hilfe- und Pflegeleistungen angewiesenen Personen bei gleichzeitig abnehmenden familiären Unterstützungspotenzialen. Für zukünftige Kohorten älterer Menschen werden weniger Kinder zur Verfügung stehen, die anfallende Pflegeaufgaben übernehmen können. Hinzu kommt, dass die heute höheren Scheidungsraten und die niedrigeren Heirats- und Wiederverheiratungszahlen für viele eine zusätzliche Verkleinerung sozialer Unterstützungsnetzwerke zur Folge haben.

Dem zunehmenden Bedarf an Pflegeleistungen, der von allen Studien für Deutschland prognostiziert wird, steht eine abnehmende Zahl von Beitragszahlern gegenüber. Daraus ergeben sich rechnerisch zunehmende Finanzierungsprobleme in der Pflegeversicherung [*Bundesministerium für Gesundheit und Soziale Sicherung* 2003].

Seniorenwirtschaftliche Produkte und Dienste sollten für das gesamte Spektrum der älteren Bevölkerung zugänglich sein, das heißt, u.a. auch für Sozial- und Einkommensschwache sowie für ältere Personen in strukturschwachen Regionen bezahlbar und verfügbar sein. Dies wiederum erfordert vielfach auch den finanziellen Einsatz der kommunalen Ebene. Berührt sind davon nicht nur freiwillige Leistungen, sondern auch Soll- und Mussleistungen (z.B. gemäß den Bestimmungen im Sozialhilferecht). Auch das SGB IX ist in diesem Zusammenhang anzusprechen, denn viele ältere, vor allem pflegebedürftige Menschen sind zugleich behindert und von daher potenziell leistungsberechtigt für Hilfen zur Teilhabe an der Gemeinschaft.

Nach einer aktuellen Modellrechnung des Statistischen Landesamtes Baden-Württemberg könnten bis zum Jahr 2030 im Vergleich zur heutigen Situation rund 55% mehr pflegebedürftig sein. Auch wenn die sogenannte KompressionsThese zutreffen sollte, d.h. die Pflegebedürftigkeitsprävalenz je Alterskohorte sinkt, ist absolut gesehen mit mehr Pflegebedürftigen zu rechnen. Mit einer zunehmenden Zahl Pflegebedürftiger wird sich auch der Bedarf an Pflegepersonen erhöhen. Die Frage ist allerdings, wie dieser zusätzliche Bedarf versorgt wird, zu Hause, in betreutem Wohnen oder in Pflegeheimen? Dies hat auf die öffentlichen Ausgaben Bremens einen signifikanten Einfluss. Betrachtet man die kurzfristige Entwicklung seit 1999, scheint die professionelle Pflege vor allem in Heimen an Bedeutung gewonnen zu haben. Auch die ambulanten

Dienste verzeichneten Zunahmen; im Vergleich zur stationären Unterbringung sind diese aber geringer, und nach dem zuletzt festgestellten leichten Rückgang scheint die weitere Entwicklung doch unsicher zu sein. Angesichts der bereits verfügbaren Pflegebetten, dürfte die zukünftige Versorgung daher vermehrt außerhalb von stationären Einrichtungen erfolgen.

Dass der Anteil der Pflegegeldempfänger mittelfristig tatsächlich merklich zurückgehen wird, wie sich nach den jüngsten Ergebnissen andeutet, lässt sich noch nicht abschließend beurteilen. Die absehbare weitere Veränderung der Familienstrukturen dürfte dazu führen, dass die Pflege allein durch Angehörige immer weniger gewährleistet werden kann. Die stärkere Frauenerwerbstätigkeit wie auch die zunehmende Mobilität der berufstätigen Bevölkerung führen dazu, dass der Wohnort der pflegebedürftigen Eltern und der Lebensmittelpunkt der Kinder räumlich auseinanderfallen, wodurch das private Pflegepotenzial abnimmt. Besonders aber die seit den 60er-Jahren des letzten Jahrhunderts drastisch gesunkenen Geburtenzahlen wirken sich negativ auf die Zahl der möglichen Pflegepersonen im familiären Umfeld aus.

Die sich verändernden demographischen Strukturen sind somit im Zusammenhang mit den sozialen Veränderungen zu sehen. Ein Leben ohne feste Partnerschaft im Alter wird in Zukunft für beide Geschlechter ansteigen, aber weiterhin für Frauen in stärkerem Maß zutreffen als für Männer. Für allein lebende älter werdende und alte Menschen ist das Hilfe- und Unterstützungspotenzial einer Partnerschaft nicht vorhanden [*Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend* 2005].

Ein ständig wachsender Anteil älterer pflegebedürftiger Menschen nahm in den letzten Jahren stationäre Pflege in Anspruch, obgleich durch die Einführung der Pflegeversicherung der ambulanten Pflege der Vorrang eingeräumt wird. Ein Grund liegt darin, dass bei ambulanter Pflege und Inanspruchnahme der Geldleistungen nach dem Pflegeversicherungsgesetz verhältnismäßig geringere Leistungen erbracht werden, was die Entscheidung für viele Betroffene und Angehörige für die stationäre Pflege erleichtert. Die von der Bundesregierung am 17. Oktober 2007 beschlossene Reform zur strukturellen Weiterentwicklung der Pflegeversicherung (Entwurf zum Pflege-Weiterentwicklungsgesetz) zielt einerseits auf eine Ausweitung der solidarischen, über einkommensabhängige Beiträge finanzierten Teilabsicherung des Pflegerisikos, und andererseits auf eine kostendämpfende Umstrukturierung auf Seiten der Leistungserbringer ab.¹⁸ Dem Ansatz „ambulant vor stationär“ zufolge soll die kostengünstigere

¹⁸ Siehe *Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung*

ambulante Versorgung von erheblich bis schwerst Pflegebedürftigen (Pflegestufe I bis III) weiter ausgebaut werden. Das bedeutet, dass die ambulanten Sachleistungsbeträge und das Pflegegeld der Pflegestufen I bis III bis zum Jahr 2012 schrittweise angehoben werden. Die finanziellen Anreize zugunsten der teureren stationären Pflege von erheblich und schwer Pflegebedürftigen (Pflegestufe I und II) sollen hingegen nicht weiter erhöht werden. Bei den Pauschalen der Pflegestufe III ist dagegen sowohl in der stationären wie in der ambulanten Pflege eine deutliche Anhebung vorgesehen. Außerdem ist geplant, die Höchstpauschalen für Härtefälle in der stationären Pflege der Pflegestufe III bis zum Jahr 2012 stufenweise an die gegenwärtigen Höchstpauschalen für ambulante Sachleistungen in Höhe von 1.918 € anzugleichen.

Darüber hinaus sollen Anreize zur Stärkung der ambulanten Versorgung und Betreuung durch die Einführung von ortsnahen Pflegestützpunkten, den Einsatz ansässiger Fallmanager und die Förderung von betreutem Wohnen und betreuten Wohngemeinschaften wie auch durch den verstärkten Einsatz von Einzelpflegekräften gesetzt werden. Pflegekassen, Krankenkassen, Leistungserbringer und Kommunen sollen deshalb Verträge für „Integrierte wohnortsnahe Versorgung und Betreuung“ abschließen können. Durch einen „gepoolten“ Einsatz von Pflegekräften sollen zusätzliche Wirtschaftlichkeitsreserven erschlossen werden. Die Einrichtung von städtischen Pflegestützpunkten zur Organisation und Koordination von Pflegeangeboten wird durch die Pflegeversicherung in den ersten zwei Jahren der Entstehung finanziert.

Neu ist die Einbeziehung von Personen mit bedeutend eingeschränkter Alltagskompetenz, die noch keinen erheblichen Pflegebedarf nachweisen können, aber dennoch zusätzliche Betreuung benötigen (Demenzranke). Der Leistungsbetrag für diesen Personenkreis wird auf einen Betrag in Höhe von bis zu 2.400 Euro jährlich erhöht.

6.2.3. Behinderte Menschen

Vermutlich werden in Zukunft ältere Menschen mit Behinderungen zu einer quantitativ bedeutsamen Gruppe anwachsen. Wichtige Gründe hierfür sind z.B. der medizinische Fortschritt und die allgemein steigende Lebenserwartung von behinderten Menschen. Grundsätzlich unterscheiden sich die Bedürfnisse behinderter und nichtbehinderter Menschen nur wenig, allerdings bestehen komplizierte Wechselwirkungen zwischen den Aspekten Alter, Behinderung und Pflegebedürftigkeit.

[2007].

Einrichtungen der Behindertenhilfe dienen von ihrer Grundausrichtung her einem anderen Zweck als dem der Pflege. In ihnen werden zwar auch Hilfen bei den täglichen Verrichtungen zur Verfügung gestellt, im Vordergrund steht jedoch die Eingliederungshilfe, das heißt die umfassende Förderung des behinderten Menschen mit dem Ziel seiner Eingliederung in die Gesellschaft; die Pflege hat nur untergeordnete Bedeutung. Deshalb beteiligt sich die Pflegeversicherung bei einer Betreuung in vollstationären Einrichtungen der Hilfe für behinderte Menschen, wie zum Beispiel in einem Wohnheim für Behinderte, pauschal in Höhe von 10% des Heimentgelts, höchstens jedoch mit 256 € monatlich, an den Heimkosten, um die Pflegeleistungen abzugelten.

Aus sozialwirtschaftlicher Sicht unterscheiden sich die sozialen Dienstleistungen für einzelne Gruppen von Behinderten. *Con_sens* Hamburg unterscheidet beispielsweise in der Bedarfsermittlung der Beschäftigten in Werkstätten zwischen seelisch, geistig und körperlich Behinderten.¹⁹

Gemäß Einschätzung der Werkstattträger wird sich der Anteil der seelisch behinderten Menschen an den Werkstattbeschäftigten erhöhen. Insgesamt geht *Con_sens* aufgrund der demographischen Entwicklung nur von einer vorübergehenden Bedarfserhöhung aus, weshalb das Angebot an Werkstätten nicht dauerhaft erhöht werden sollte, sondern verstärkt berufliche Integrationsprojekte aus- und aufgebaut werden sollten. Ferner sollte eine verbesserte Platznutzung durch Teilzeitarbeit erreicht werden.

Trotz vieler Fortschritte auf dem Gebiet der Behindertenpolitik bleibt die Herausforderung bestehen, die Chancengleichheit von behinderten gegenüber nicht behinderten Menschen zu verbessern. Obwohl in den letzten Jahren die besonderen Instrumente zur Förderung von Ausbildung und Beschäftigung behinderter und schwerbehinderter Menschen verändert oder neu geschaffen wurden, ist die Teilhabe schwerbehinderter Menschen am Arbeitsleben nach wie vor nicht zufriedenstellend. Vor dem Hintergrund einer schlechteren wirtschaftlichen Situation erhöhte sich ihre spezifische Arbeitslosenquote von 14,5% im Jahre 2002 auf 18,2% im Jahre 2005. Die folgende Verbesserung auf dem Arbeitsmarkt hat sich allerdings nur geringfügig auf die Teilhabe der schwerbehinderter Menschen am Arbeitsleben ausgewirkt.

¹⁹ Auch Umfang der Beschäftigung (Vollzeit, Teilzeit) ist ein wichtiges Kriterium [vgl. *Con_sens* 2003a].

6.2.4. Soziale Integration von Migranten

Die soziale und berufliche Integration von Migranten wird weiterhin ebenfalls eine wichtige Aufgabe der Sozialwirtschaft in der Zukunft bleiben. Die Anzahl der Personen mit Migrationshintergrund ist in den letzten Jahren kontinuierlich gestiegen. Aufgrund der Ergebnisse der Bevölkerungsprognose wird mit einem weiteren Anstieg des Bevölkerungsanteils mit Migrationshintergrund zu rechnen sein. D.h. bei den Kindern und Jugendlichen der Altersgruppe von 0 bis 19 Jahren wird sich bis zum Jahr 2015 der Anteil von 26% auf rund 30%, bei jungen Erwachsenen mit Migrationshintergrund in der Altersgruppe von 20 bis 29 Jahren von ca. 32% sogar auf 35% erhöhen.

Das ressortübergreifende Konzept zur sozialen Integration von Zuwanderern im Lande Bremen verfolgt drei Ziele (siehe *Senatorin für Arbeit, Frauen, Gesundheit, Jugend und Soziales* [2007]):

- 1) Schnelle Integration von Neuzuwanderern und Neuzuwanderinnen,
- 2) Nachhaltige und nachholende Integration für bereits länger hier lebende Zuwanderer und Zuwanderinnen,
- 3) Förderung des beruflichen Einstiegs bzw. des Wiedereinstiegs.

Zur Erreichung dieser Ziele sollen verschiedene Instrumente eingesetzt werden. Der ESF unterstützt diese Ziele in der Förderperiode 2007–2013 mit ca. 134 € pro Einwohner (89 Mio. €). Um mit dem ESF eine nachhaltige Wirkung zur Erreichung der Ziele zu realisieren, sollen die Mittel auf solche Handlungsfelder konzentriert werden, die nachhaltige Effekte bei der Beseitigung von Schwächen und Defiziten und bei der Stärkung der bestehenden Potenziale erwarten lassen.²⁰

Insgesamt ist somit mit einem steigenden Bedarf in diesem Bereich zu rechnen.

6.3. Szenarien

6.3.1. Basisszenarium

Im Basisszenarium sind die heute erkennbaren Tendenzen in ihren Ausprägungen und potenziellen Wirkungen der Ausgangspunkt für die Projektion der Sozialwirtschaft des Landes Bremen. Die Eckwerte sind der mittelfristigen Finanzplanung der Senatorin für Finanzen entnommen.

²⁰ Zur Aufschlüsselung der Mittel nach sogenannten Prioritätsachsen siehe *Senatorin für Arbeit, Frauen, Gesundheit, Jugend und Soziales* [2007], S. 62.

Tabelle 6.1.: Übersicht über die Annahmen der Szenarien 2005–2015

Indikator	Basisszenarium	Sicherungsszenarium
Ausgangsjahr	2005	dito
Prognosejahre	2010, 2015	dito
<i>Inputvariable</i>		
Bevölkerung	Bevölkerungsanzahl und -struktur nach der 11. koordinierten Prognose	dito
Wirtschaftswachstum	Jährlich 1%	2% plus induzierter Effekt
Arbeitsproduktivität der Sozialwirtschaft	Wie in den Jahren 2000-2005 im Sektor N	dito
Vorleistungsquoten	Wie im Zeitraum 2000/2005	dito
Investitionen	Wie im Haushaltsplan	Zusätzliche Investitionen zu Status-quo
<i>Outputvariable</i>		
Sozialausgaben pro Kopf	Abhängig von Leistungsempfängern und Preisen	Höhere Einkommenselastizität
Kindertagesstätten, Pflege, Vorsorge- und Rehabilitation, etc.	Leistungsempfänger in Abhängigkeit von der Demographie	Steigerung bis 2015
Beschäftigung	Abhängig von Produktionswachstum und Arbeitsproduktivität in 2005	Abhängig von Wachstum und Produktivität, Export- und Vorleistungsquote
Exportquote	Konstant	Quote im Ausgangsjahr plus 0,1 Prozentpunkte als Folge von Investitionen
sozialwirtschaftsbedingte Steuereinnahmen	Abhängig von Leistungsempfängern und Beschäftigten	Abhängig vom Wachstumseffekt
Sozialausgaben der Bremischen Haushalte	Wie im Haushaltsplan bis 2009 plus Inflationsausgleich	Unter Berücksichtigung des zusätzlichen Bedarfs

Das Basisszenarium stellt eine Variante dar, in der das Land Bremen restriktiv agiert und die Ausgabenquote für Sozialleistungen entsprechend der Entwicklung der Primärausgaben zu stabilisieren versucht.

Ausgangspunkt für die Projektion des Basisszenariums bilden die Werte des Jahres 2005 der Sozialwirtschaftsrechnung für Bremen sowie vorliegende Prognosen zur zukünftigen Entwicklung der Demographie und der Wirtschaft. Für einzelne Leistungsbereiche der Sozialwirtschaft orientieren sich die Steigerungen an den Vorgaben des Sozialhaushalts in Verbindung mit anderen Ein-

Tabelle 6.2.: Basisszenarium zur Entwicklung der Bremer Sozialwirtschaft

	2005	2010	2015	Jährliche Veränderung in %	
				05/10	10/15
Bevölkerung in 1.000	663	663	663	0,0	0,0
0-15 Jahre	87	83	80	-0,8	-0,9
18-64 Jahre	441	439	439	-0,1	0,0
65 Jahre und mehr	135	141	144	0,8	0,4
Erwerbstätige	381	385	386	0,2	0,0
Arbeitslose	53	49	48	-1,5	-0,3
Bruttoinlandsprodukt in Mio. €	24.585	27.941	31.612	2,6	2,5
Umsatz Sozialwirtschaft in Mio. €	1.041	1.102	1.179	1,2	1,4
Familie	246	274	290	2,2	1,1
Behinderung	141	151	163	1,4	1,5
Integration	31	34	36	1,9	1,3
Alter	252	282	311	2,3	1,9
Soziale Gesundheit	19	21	22	1,4	1,5
Beschäftigung	55	55	58	0,0	1,2
Wohnen	242	242	256	0,0	1,2
Verwaltung	55	44	43	-4,4	-0,4
Exportquote in %	5,0	5,0	5,0	0,0	0,0
Sozialwertschöpfung in Mio. €	728	771	825	1,2	1,4
Sozialwertschöpfungsquote BIP in %	3,0	2,8	2,6	-1,4	-1,1
Beschäftigte Sozialwirtschaft in 1.000	26,7	28,2	30,2	1,2	1,4
Induzierte Steuereinnahmen in Mio. €	105	116	133	2,1	2,7
Haushalt Soziales in Mio. €	665	690	723	0,7	1,0
Nettofinanzierung in Mio. €	560	573	590	0,5	0,6
Einnahmen in % der Ausgaben	15,7	16,8	18,4	1,4	1,8

flussfaktoren wie der erwarteten Inflation und der Produktivitätsentwicklung der Vergangenheit. Referenz hierfür bilden zum Einen die Beobachtungen im Untersuchungszeitraum 2000 bis 2005 und zum Anderen zielbezogene Annahmen über die Entwicklung des Sozialhaushalts im Produktgruppenhaushalt 2008-2009. Diese Annahmen bewirken einen Strukturbruch in einer Reihe von Leistungsbereichen, die zu erheblichen Umbau im Leistungsbereich und in der Sozialverwaltung führen werden.

Die im Haushaltsplan vorgesehenen Einsparungen in der Altenhilfe, bei der Eingliederung von Behinderten, in der Beschäftigungssicherung und bei der sozialen Eingliederung von MigrantInnen werden sich negativ auf die Struktur der Beschäftigten in der Sozialwirtschaft auswirken. Die Träger der Sozialwirtschaft werden noch mehr als bisher versuchen müssen, durch Teilzeit-

beschäftigung und Reorganisation den Kostendruck zu begrenzen. Aufgrund des weiter ansteigenden Leistungsbedarfs in den Bereichen Kindertagesbetreuung, Behinderung, Langzeitpflege und Integration ist zwar zu erwarten, dass die Beschäftigtenzahl der Sozialwirtschaft überdurchschnittlich wächst. Diese Entwicklung wird nicht nur durch den steigenden Leistungsbedarf sondern auch durch die unterdurchschnittlichen Produktivitätszuwächse in der Sozialwirtschaft gefördert. Nachfrage- und angebotsseitige Entwicklungen lassen eine überdurchschnittliche Zunahme der Beschäftigten in der Sozialwirtschaft erwarten.

Allerdings müssen die sozialen Dienstleistungen finanziert werden. Zwischen Leistungsbedarfsentwicklung und Finanzplanung ergibt sich eine zunehmende Diskrepanz. Hier stellt sich die Frage, wie sich diese Lücke auf der Finanzierungsseite durch die Einbindung anderer Finanzierungsträger und durch Effizienzgewinne auf der Angebotsseite vermindert werden kann.

6.3.2. Sicherungsszenarium

Gegenstand des Sicherungsszenariums ist eine Differenzierung des Basisszenariums mit dem Ziel eines Wachstums zumindest am deutschen Durchschnitt. Dabei soll gezeigt werden, wie eine Ausweitung der Sozialausgaben mit der Sicherung der Bremer Haushalte vereinbar ist.

Es ist davon auszugehen, dass aufgrund der demographischen Änderungen ein zusätzlicher Finanzierungsbedarf im Bereich der sozialen Dienstleistungen besteht [*Economic Policy Committee* 2006]. Ohne zusätzliche Finanzierungsquellen müssten daher zukünftig Qualitätsabstriche bzw. Leistungsreduzierungen gemacht werden. Um dieser Gefahr bereits heute entgegen zu können und einen Zusammenbruch des Betreuungssystems zu verhindern, müssen proaktive Strategien entwickelt werden (vgl. *Simsa, Schober* und *Schober* [2004]). Der Ausschöpfung von Effizienzreserven und der Steigerung der Produktivität wird dabei eine besondere Bedeutung zukommen.

Die Sozialwirtschaft wird als ein zentraler Teil der wirtschaftlichen Entwicklung in den kommenden Jahrzehnten eingeschätzt. Zu dieser Entwicklung tragen die folgenden Tendenzen bei:

Entwicklung der Sozialstruktur

- 1) Die generative Entwicklung ist zukünftig geprägt von steigendem durchschnittlichen Lebensalter und abnehmenden Geburtenraten in den hochindustrialisierten Nationen: Im Lande Bremen wird die Anzahl der 65-jährigen und Älteren von heute ca. 135.000 auf ca. 144.000 im Jahr 2015

steigen;

- 2) Der Wandel in der Haushalts- und Familienstruktur hin zu Einfamilienhaushalten erfordert verstärkt professionelle Unterstützungsformen;
- 3) Die zunehmende Mobilität der Bevölkerung erhöht das erreichbare Potenzial von Dienstleistungseinrichtungen etc.;
- 4) Die „Nicht-Erwerbsarbeit“ zur Versorgung des sozialen Klientels bietet einen wichtigen Ansatzpunkt für die Entlastung der Sozialhaushalte.

Technologie

- 1) Informations- und Kommunikationstechnologien werden in den verschiedenen Bereichen der Sozialwirtschaft neue Möglichkeiten des Lernens, der Integration und der Beschäftigungsmöglichkeit bieten;
- 2) Neue Technologien werden behinderten Menschen helfen, funktionale Beeinträchtigungen besser zu bewältigen, dies wird allerdings nicht die menschliche Zuwendung ersetzen, sondern allenfalls ergänzen.

Anwendungen

- 1) Die allgemeinen und spezifischen technologischen Entwicklungen im Sozialsektor werden zu neuartigen Dienstleistungsangeboten führen;
- 2) Die Telematik ermöglicht großräumige Vernetzungen und macht überörtliches Fachwissen verfügbar.

Aus dem Vergleich des Sicherungsszenariums mit dem Basisszenarium können Unterschiede sowohl hinsichtlich der Wertschöpfung als auch der Beschäftigung abgeleitet werden. Da es sich bei den Projektionen um kein ökonometrisches Modell mit geschätzten Parametern aus der Vergangenheit handelt, sind insbesondere die Multiplikatoreffekte von zusätzlichen Investitionen nicht genau abschätzbar. Deshalb können hier nur Tendenzaussagen getroffen werden.

Die Simulationen zeigen, dass die Weiterentwicklung wesentlich von der Wirtschaftspolitik und Sozialpolitik des Bundes abhängt und das Land nur beschränkt Möglichkeiten hat, den Wachstumstrend zu beeinflussen. Durch landesspezifische Maßnahmen ist es beispielsweise nur ganz begrenzt möglich, auf die sozialen Tatbestände und die Ausgabenbedarfe Einfluss zu nehmen.

Das Sicherungsszenarium beschreibt eine Strategie zur Sicherung der Sozialwirtschaft, das von einer Umschichtung innerhalb des öffentlichen Sozialhaushalts ausgeht, weg von den vor allem strukturbedingten Ersatzleistungen, hin zu den sozialinvestiven Leistungen. Die Spielräume, die sich aus einem Rückgang der Wohnkostenbeihilfen ergeben, können zumindest teilweise für die zusätzlichen Bedarfe anderer sozialer Tatbestände genutzt werden. Dieses Szenarium geht von einer höheren Nachfrage nach Sozialleistungen aus als das Basisszenarium. In den Bereichen Altenhilfe, Behinderung, soziale Ein-

Tabelle 6.3.: Sicherungsszenarium zur Entwicklung der Bremer Sozialwirtschaft

	2005	2010	2015	Jährliche Veränderung in %	
				05/10	10/15
Bevölkerung in 1.000	663	663	663	0,0	0,0
0-15 Jahre	87	83	80	-0,8	-0,9
18-64 Jahre	441	439	439	-0,1	0,0
65 Jahre und mehr	135	141	144	0,8	0,4
Erwerbstätige	381	386	391	0,3	0,3
Arbeitslose	53	48	43	-2,0	-2,2
Bruttoinlandsprodukt in Mio. €	24.585	29.272	34.786	3,6	3,5
Umsatz Sozialwirtschaft in Mio. €	1.041	1.192	1.382	2,8	3,0
Familie	246	300	368	4,0	4,2
Behinderung	141	175	219	4,5	4,6
Integration	31	38	46	4,1	4,1
Alter	252	308	376	4,1	4,1
Soziale Gesundheit	19	23	30	4,0	4,8
Beschäftigung	55	58	61	1,1	1,2
Wohnen	242	236	228	-0,5	-0,7
Verwaltung	55	55	55	0,0	0,0
Exportquote in %	5,0	5,5	6,1	1,9	1,9
Sozialwertschöpfung in Mio. €	728	834	967	2,8	3,0
Sozialwertschöpfungsquote BIP in %	3,0	2,8	2,8	-0,8	-0,5
Beschäftigte Sozialwirtschaft in 1.000	26,7	29,8	33,7	2,2	2,5
Induzierte Steuereinnahmen in Mio. €	105	120	137	2,8	2,7
Haushalt Soziales in Mio. €	665	737	824	2,1	2,2
Finanzierungsverlagerung in Mio. €	0	24	59		
Nettofinanzierung in Mio. €	560	617	687	2,0	2,2
Einnahmen in % der Ausgaben	15,8	16,3	16,6	0,7	0,4

gliederung, Jugendhilfe und Familie, sowie soziale Gesundheit wird ein Wachstum über demjenigen des Bruttoinlandsprodukt erwartet. Die Investitionen der öffentlichen Hand sind ebenfalls höher. Es bleibt dabei zu beachten, dass es kritische Gutachten zur weiteren Investitionstätigkeit gibt, etwa das IW-Consult Gutachten 2005, nachdem sich in einer Haushaltsnotlage aufgrund der geringen Nettozuflussquote von wachstumsbedingten Steuermehreinnahmen eine Investitionsstrategie selbst in einer mittelfristigen Perspektive von etwa 10 Jahren kaum rechnet.²¹

²¹ *IW Institut der deutschen Wirtschaft* [2005], S. 90.

Das Sicherungsszenarium verdeutlicht bei entsprechender wirtschaftlicher Entwicklung die Entwicklungschancen der Sozialwirtschaft im Lande Bremen. Es zeigt sich, dass eine stabile und sogar leicht steigende Sozialwirtschaftsquote für die meisten Leistungsbereiche durchaus in Einklang mit einer Konsolidierung der Finanzhaushalte gebracht werden kann. Mit dem Sicherungsszenarium besteht deshalb die Möglichkeit, den potenziellen Leistungsbeitrag der Sozialwirtschaft für die ökonomische Entwicklung und die fiskalischen Effekte für das Land Bremen zu beschreiben. Gleichzeitig können damit die strukturellen Handlungserfordernisse zur Gestaltung des Sozialsektors im Land Bremen deutlich gemacht werden.

Das Sicherungsszenarium zielt darauf ab, die Wertschöpfung der Sozialwirtschaft in Bremen, wo möglich, abzusichern und zu stärken und gleichzeitig einen positiven Beitrag für die gesamtwirtschaftliche und gesamtfiskalische Situation Bremens zu leisten. Hierbei wird davon ausgegangen, dass zwischen Wertschöpfung und Qualität der sozialwirtschaftlichen Versorgung grundsätzlich ein positiver Zusammenhang besteht.

Das Sicherungsszenarium geht von einem höheren wirtschaftlichen Wachstum aus, d.h. entsprechend der mittelfristigen Finanzplanung des Bundes. Dem höheren Wachstum im Sicherungsszenarium entsprechen weniger Leistungsempfänger bei den Beschäftigungshilfen und bei der Wohnkostenbeihilfe als im Basisszenarium. Es führt gleichzeitig zu einem stärkeren Beschäftigungszuwachs. Der Finanzierungsanteil Bremens verschiebt sich zu Lasten der privaten Finanzierung und des Bundes bzw. der Sozialversicherung. Gleichzeitig wird die Exportquote leicht erhöht. Dies bewirkt geringfügig höhere Steuereinnahmen und geringere Sozialausgaben in den Bremer Finanzhaushalten. Die Wertschöpfung erhöht sich um den Wachstumsbeitrag der Sozialwirtschaft.

7. Ausblick

Aufgrund der besonderen sozialen, wirtschaftlichen und politischen Bedeutung der Sozialwirtschaft wird diese in Zukunft einem verstärkten Monitoring unterliegen. Dabei gilt es auch die europäische Dimension zu beachten. Durch den Ratsbeschluss von Lissabon wurde die „Offene Methode der Koordinierung OMK“ im März 2000 rechtsverbindlich in der Europäischen Union eingeführt. Seit 2006 gelten die folgenden drei übergreifenden Ziele der Offenen Methode der Koordinierung für Sozialschutz und soziale Eingliederung:¹

- 1) Förderung von sozialem Zusammenhalt, Gleichbehandlung von Männern und Frauen und Chancengleichheit für alle durch angemessene, zugängliche, nachhaltig finanzierbare, anpassungsfähige und effiziente Sozialschutzsysteme und Maßnahmen für soziale Integration;
- 2) Förderung wirksamer Interaktion zwischen den Lissabon-Zielen „stärkeres Wirtschaftswachstum“, „mehr und bessere Arbeitsplätze“ und „größerer sozialer Zusammenhalt“, unter Einbeziehung der EU-Strategie für nachhaltige Entwicklung;
- 3) Förderung von guter Governance, Transparenz und Einbeziehung von Interessengruppen bei der Gestaltung, Umsetzung und Überwachung politischer Maßnahmen.

Diese übergreifenden Ziele werden ergänzt durch Arbeitsbereichsziele für die Gebiete Armut und soziale Ausgrenzung, Renten, Gesundheit und Langzeitpflege, die besonders Zugang zu Ressourcen, soziale Eingliederung und Nachhaltigkeit betonen.

In der praktischen Vorgehensweise werden von den Ländern nicht nur Nationale Strategieberichte eingefordert, sondern es wird auch ein soziales Indikatorensystem aufgebaut, das zu einem Vergleich zwischen den Ländern und einzelnen Regionen führt. Durch die Anwendung dieses Indikatorensystems auf das Land Bremen, wird der bisherige nationale Kennzahlenvergleich

¹ Unter Wahrung der Subsidiarität soll den Mitgliedsstaaten und ihren Einrichtungen durch die OMK ein konstruktiver Austausch über gemeinsame Politikziele, Good Practice und Good Governance ermöglicht werden [siehe *Kommission der Europäischen Gemeinschaften* 2005].

durch internationale Kenngrößen ergänzt.² Die mögliche Konsequenz könnte eine stärkere Fokussierung der Sozialpolitik auf die unteren Einkommensgruppen bzw. die sozial Benachteiligten sein, um ihre Chancen im Wettbewerb zu erhöhen.

Gleichzeitig stellt sich auch die Frage des Beitrags der Sozialwirtschaft zum gesamtwirtschaftlichen Wachstum. Mit diesem Bericht wurden zum ersten Mal makroökonomische Zahlen zur Wertschöpfung und zur Beschäftigung der Sozialwirtschaft in Bremen vorgestellt. Es wird die große Bedeutung der Dienstleistungen der Sozialwirtschaft für die Bürgerinnen und Bürger Bremens deutlich. Eine weitere Differenzierung der Berechnungen nach dem Einkommen der Leistungsempfänger war nicht Gegenstand des Gutachtens und würde entsprechende Mikrodaten voraussetzen. Für die Entwicklung von Handlungsoptionen ist die Betrachtung sowohl der Makro- als auch Mikroebene unerlässlich.

Je nach Leistungsart und Einkommensschicht tragen die Leistungsempfänger unterschiedlich zur Finanzierung der sozialen Dienstleistungen bei. Die Nettoausgaben für die Dienstleistungen der Sozialwirtschaft, d.h. unter Berücksichtigung der Steuereinnahmen sind zwar niedriger als die Bruttoausgaben suggerieren, dennoch bleibt die Selbstfinanzierung der meisten Sozialleistungen eher gering. Muss das nicht zwangsläufig so sein, wenn soziale Dienstleistungen an Bedürftige gewährt werden? Für die nach dem Fürsorgeprinzip gewährten öffentlichen Leistungen trifft dies gewiss zu, wenngleich auch hier die Ansprüche an Dritte zu beachten ist.³ Bei den öffentlichen Leistungen nach dem Versicherungs- und Versorgungsprinzip stellt sich die Beteiligung grundsätzlich anders dar. Freilich sind der Umlagefinanzierung nach diesen Prinzipien über die öffentliche Haushalte und Versicherungen auch deutliche Grenzen gesetzt. Insgesamt erscheinen die privaten Finanzierungsmöglichkeiten unterentwickelt. Da hierzu keine genauen Statistiken vorliegen, sollten weitere Arbeiten diesen Aspekt aufarbeiten.

Gegen den Hintergrund der hohen Verschuldung der öffentlichen Haushalte und der demographischen Entwicklung werden die geltenden sozialstaatlichen Regelungen als nicht zukunftsfähig betrachtet. Der Wissenschaftliche Beirat des Bundesfinanzministeriums weist darauf hin, dass es beim Gebot der Nachhaltigkeit um die Vermeidung von Fehlentwicklungen langfristiger Natur und somit um die Berücksichtigung weit in die Zukunft reichender Wirkungszu-

² Für den Bereich des Gesundheitswesens und der Langzeitpflege siehe *Schneider, Hofmann, Köse* u.a. [2007].

³ Bei den Nettoausgaben sind diese bereits herausgerechnet.

sammenhänge geht [*Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium der Finanzen* 2005, S. 6]. Kurzfristige, insbesondere konjunkturpolitische Aspekte treten dabei in den Hintergrund. Im Sozialbereich bedeutet dies, die Charakteristik der sozialwirtschaftlichen Leistungen in die Konsolidierungsüberlegungen mit einzubeziehen. Was sind neben den kurzfristigen wirtschaftlichen Effekten die langfristigen sozialen Effekte von unterlassenen Dienstleistungen? Was ist die soziale Ertragsrate einer Sozialinvestition?

Im Land Bremen sind die Spielräume zur Gestaltung der Sozialpolitik bedingt durch die hohe Verschuldung und die dadurch gebundenen Haushaltsmittel für Zinszahlungen besonders gering. Verminderungen des Sozialhaushalts sind aufgrund der Gesetzeslage auch nur bedingt möglich. Einschränkungen können ferner weitere negative ökonomische und fiskalische Effekte nach sich ziehen, wenn die damit verbundenen gesamtwirtschaftlichen und fiskalischen Zusammenhänge nicht beachtet werden. Die Nettoeffekte für die Bremer Haushalte hängen *ceteris paribus* wesentlich von

- 1) der Höhe der Sozialaufwendungen je Leistungsfall,
- 2) dem Finanzierungsanteil aus den Bremer Haushalten,
- 3) der Betreuungsintensität
- 4) der Struktur der sozialen Dienstleistungen und
- 5) ihren Wirkungen auf den Finanzausgleich ab.

Sparbemühungen der Bremer Haushalte im Sozialhaushalt, die Verluste eines Arbeitsplatzes in der Sozialwirtschaft Bremens nach sich ziehen, haben direkte negative Auswirkungen auf die Beschäftigung insgesamt, solange sie nicht zur Schaffung anderer Arbeitsplätze führen. Änderungen in der lokalen Finanzierung haben insofern eine unmittelbare Auswirkung, da mehr als die Hälfte (64%) der sozialwirtschaftlichen Produktionswerte aus Landesmitteln finanziert wird.

Die sozialwirtschaftlichen Leistungen sind vielfach komplementär zu den privatwirtschaftlichen Leistungen und tragen durch ihren investiven Charakter zur Entwicklung des Human- und Sozialkapitals bei. Die Sozialwirtschaft hat eine sehr hohe beschäftigungspolitische Bedeutung, nicht zuletzt wegen ihrer Schlüsselrolle für die Qualifizierung und soziale Eingliederung von Menschen in die Gesellschaft und den normalen Arbeitsmarkt. Auch diesen Bereich gilt es stärker programmübergreifend aufzuarbeiten.

Für die retrospektive Aufbereitung der Zahlen zur Sozialwirtschaft wurden verfügbare Informationen in ein konsistentes und umfassendes Berechnungsschema unter Berücksichtigung internationaler Standards zusammengeführt. Dieses Berechnungsschema schließt Zahlen für Bremen und Deutschland von

2000 bis 2005 ein. Die prospektive Darstellung basiert auf einem Sektorenmodell, welches die Art der Finanzierung einerseits (Bund, Land, Sozialversicherung, privat) und die Art der Leistungen nach Funktionen (Familie, Behinderung, Alter und Langzeitpflege, soziale Gesundheit, soziale Integration von Migrant*innen, Wohnen und Verwaltung) andererseits unterscheidet. Diese Aufgliederung geht über die öffentliche Finanzstatistik hinaus und ist für eine ökonomische Gesamtbeurteilung der Sozialwirtschaft nützlich.

Viele sozialwirtschaftliche Leistungen werden unter wesentlicher Beteiligung der Familien erbracht. Besondere Schwerpunkte sind die Kinderbetreuung, die häusliche Pflege, die Jugendhilfe und die Behindertenbetreuung. Diese unentgeltlich erbrachten Familienleistungen stehen teilweise komplementär, teilweise substituierend zu den entgeltlichen Leistungen der Sozialwirtschaft. Eine systematische statistische Erweiterung der Sozialwirtschaftsrechnung um diese unentgeltlichen Leistungen würde es ermöglichen, die Interaktion zwischen der Haushaltsproduktion und der Sozialwirtschaft besser zu beschreiben.

Die zukünftige Entwicklung der Sozialwirtschaft hängt einerseits von der Prioritätensetzung in Bremen und andererseits von der Weiterentwicklung der nationalen institutionellen Rahmenbedingungen, wie der Allokationsregel für die Mittelverteilung der Sozialversicherung, ab. Eine aktivierende Sozialpolitik bedeutet eine präventive und investive Sozialpolitik zugleich. Soziale Tatbestände sind vom Sozialsystem nicht vollständig unabhängig. Eine aktivierende Sozialpolitik muss darauf achten, dass die Prävalenz sozialer Ereignisse, die Leistungen auslöst, gering bleibt. Dies betrifft somit die Mengenkomponekte der Leistungsempfänger.

Viele soziale Tatbestände sind demographieabhängig und folgen dem Lebenszyklus und weniger der wirtschaftlichen Entwicklung. Ein hoher Anteil von Leistungsempfängern ist per se nicht negativ sondern Kennzeichen eines Sozialstaats. In Bremen bezieht rund jeder Siebte regelmäßig Dienstleistungen der Sozialwirtschaft. Ferner bietet die Sozialwirtschaft etwa jedem Vierzehnten eine Beschäftigung. Ehrenamtlich Tätige und indirekt Beschäftigte sind dabei noch nicht berücksichtigt. Insgesamt lässt sich folgern, dass die meisten Bürgerinnen und Bürger in ihrem familiären Umfeld Kontakt mit der Sozialwirtschaft haben. Würde man die Empfänger von Einkommensleistungen der Sozialen Sicherung mit in die Berechnung einbeziehen, wäre die Anzahl der Sozialleistungsbezieher natürlich noch viel höher. Will man die Belastung der BürgerInnen nicht weiter erhöhen, sind Leistungen des Sozialstaats zu begrenzen. Die Handlungsoptionen stellen sich für die einzelnen Leistungsbereiche dabei unterschiedlich dar.

Im Land Bremen wurde eine Vielzahl von Maßnahmen zur Modernisierung der Sozialleistungen eingeleitet, mit dem Ziel, die langfristige Belastung zu senken. Aufgrund der demographischen Veränderungen ist allerdings mit einem weiter steigenden Bedarf an sozialen Dienstleistungen zu rechnen. Umso wichtiger ist es deshalb, die Spielräume zur Verbesserung der Effizienz und der Finanzierung zu nutzen. Für die Politik gilt es außerdem, den ordnungspolitischen Rahmen so zu setzen, dass eine Chancengleichheit der Marktteilnehmer auf den Märkten der Sozialwirtschaft besteht. Wettbewerb hilft auch in der Sozialwirtschaft bei entsprechender Qualitätskontrolle, die Leistungen zu verbessern und effizient zu erbringen.

Im weiteren gilt es, die Möglichkeiten der privaten Finanzierung und des ehrenamtlichen Engagements weiter auszubauen.

Schließlich sollte nicht vergessen werden, dass die Schaffung von Arbeitsplätzen, den wichtigsten Beitrag für die soziale Absicherung der Menschen leistet. Nur wenn es in Bremen und Bremerhaven gelingt, wieder ein Potenzialwachstum zu generieren und die Arbeitslosigkeit zu senken, werden auch für das Wachstum der Sozialhaushalte entsprechende Mittel zur Verfügung stehen.

Dass die Sozialwirtschaft selbst wie die übrigen Dienstleistungsbereiche und die Industrie verlässliche Rahmenbedingungen für Investitionen im Lande Bremen benötigt, erklärt sich von selbst. Dies schließt natürlich auch die Entwicklung der Humaninvestitionen in qualifiziertes Personal ein, die von der Sozialwirtschaft erbracht werden. Die Lohnentwicklung der Sozialwirtschaft kann deshalb langfristig nicht von der übrigen Wirtschaft abgekoppelt werden.

A. Methodik der Sozialwirtschaftsrechnung

A.1. Satellitensystem zur VGR

In der Bestandsaufnahme „werden“ die Daten zur Sozialwirtschaft und ihrer Teilsektoren möglichst aktuell und soweit durchführbar als Zeitreihen zusammengeführt. Die Bestandsaufnahme soll somit nicht nur eine „Momentaufnahme“ der Strukturen sein, sondern durch die kontinuierliche jahresbezogene Darstellung eine Analyse der Entwicklungen innerhalb der Sozialwirtschaft sowie zur Gesamtwirtschaft im Zeitablauf ermöglichen.

In der Sozialwirtschaftsrechnung werden die Dienstleistungen der Sozialwirtschaft differenzierter erfasst als im System der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen (VGR). Methodisch handelt es sich um ein Satellitensystem zur VGR. Die Vorgehensweise richtet sich damit nach einer international gebräuchlichen Systematik, die auch bereits für Satellitensysteme des Gesundheits- und Sozialbereichs oder der Wohlfahrtseinrichtungen eingesetzt wurde.¹

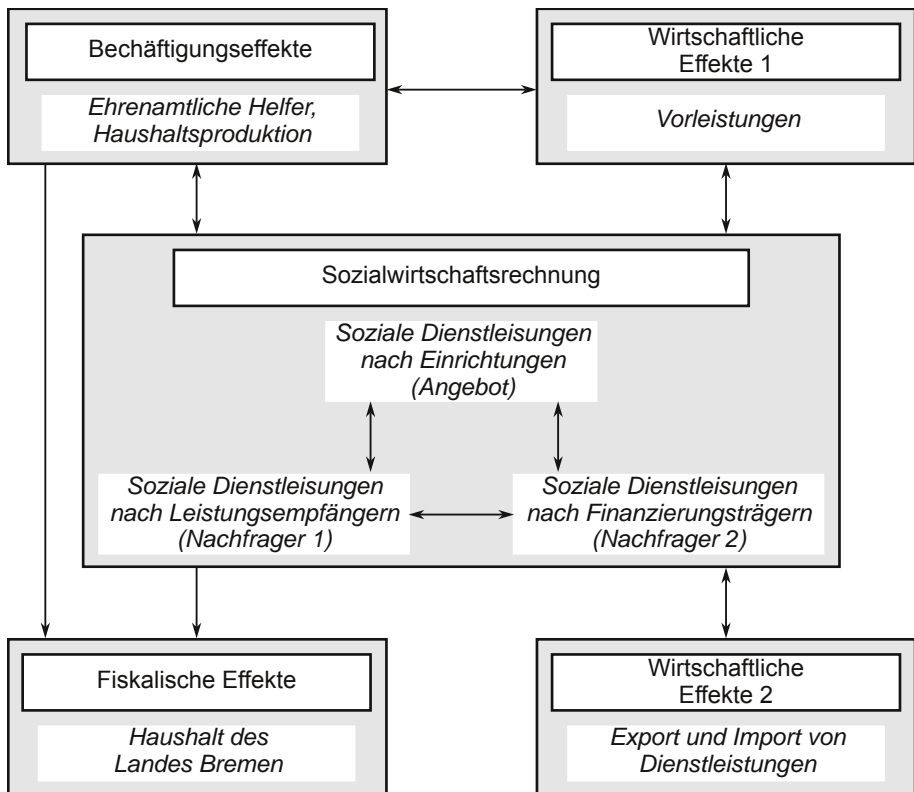
In der Anwendung hier stehen die sozialen Dienstleistungen im Vordergrund. D.h. die Abgrenzung der Sozialwirtschaft erfolgt primär funktional nach der Art der Leistungen und nicht danach, ob sie durch Wohlfahrtseinrichtungen erbracht werden. Da sich eine Überschneidung zum Gesundheitswesen und zum Bildungsbereich ergibt, ist die genaue Abgrenzung erforderlich (siehe Abschnitt 3.1.2).

Aus Kontroll- und Vergleichsgründen wurden alle Berechnungen auch auf Bundesebene unter Abstimmung mit den Ergebnissen der Bundessozialstatistik und den Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen durchgeführt. Die Abstimmung konnte sich dabei allerdings nur auf die veröffentlichten Daten beziehen. Wünschenswert wäre eine tiefergehende Abstimmung, d.h. mit dem Ausgangsdatenmaterial der Input-Output-Tabellen, d.h. der Aufkommens- und Verwendungstabelle.

Der Schwerpunkt der Beschäftigungsrechnung liegt in Abstimmung mit der Sozialwirtschaftsrechnung auf der Betrachtung der direkt in der Sozialwirt-

¹ Vgl. *Australian Bureau of Statistics* [2002], *CEC*, *IMF*, *OECD* u.a. [1993], *EUROSTAT* [1996], *EUROSTAT* [2008], *Van Mosseveld* und *Smit* [2005].

Abbildung A.1.: Methodik der Sozialwirtschaftsrechnung



schaft beschäftigten Personen. Im Rahmen der Beschäftigungsrechnung werden die Beschäftigten sowohl als Kopfzahl, als auch als Vollkräfte betrachtet. Dies ist von Bedeutung, da in der Sozialwirtschaft in der Regel auch viele Teilzeitbeschäftigte vorzufinden sind und die Angaben in Kopfzahlen nicht den Umfang der geleisteten Arbeitsstunden widerspiegeln.

A.2. Klassifikationen

Der Begriff „Sozialwirtschaft“ erfordert eine produkt- und einrichtungsbezogene Abgrenzung. Einrichtungen werden aus der Produktdefinition abgeleitet. Als Einrichtungen der Sozialwirtschaft gelten dementsprechend alle Einrichtungen, die überwiegend soziale Dienstleistungen erbringen.

Das System der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen verwendet verschiedene internationale Klassifikationen zur Berechnung der Wertschöpfung, wie die Güterklassifikation, die Klassifikation der Wirtschaftszweige (WZ2003), des privaten Verbrauchs (COICOP) und des öffentlichen Verbrauchs (COFOG). Am nächsten der hier verwendeten Definition kommt der Wirtschaftszweig 85.3 „Sozialwesen“. Dieser Wirtschaftszweig umfasst 85.3.1 Heime, darunter 85.31.1 Jugendheime, 85.3.1.2 Erziehungsheime, (ohne Erholungsheime), 85.3.1.3 Altenwohnheime, etc. und 85.3.2 Sozialwesen anderweitig nicht genannt. 801 Kindergärten, Vor- und Grundschulen werden dem Sektor 80 Erziehung und Unterricht zugeordnet. Für die Zwecke dieser Untersuchung ist die Klassifikation der VGR nicht ausreichend, zumal die Ergebnisse in einer entsprechenden Tiefengliederung nicht veröffentlicht werden.

Als Ausgangspunkt der Sozialwirtschaftsrechnung dieses Berichts diente deshalb die Haushaltssystematik der Finanzstatistik nach Produktgruppen, wie sie dem Bremer Haushalt zugrunde liegt. Ferner wurde die Gliederung der Einrichtungen der BGW verwendet. Hieraus wurde eine Gliederung der Einrichtungen abgeleitet, die zwischen ambulanten und stationären Einrichtungen unterscheidet. Diese Vorgehensweise entspricht auch der Gliederung der Einrichtungen in der Gesundheitsausgabenrechnung des Statistischen Bundesamtes.

In der Internationalen Klassifikation des öffentlichen Verbrauchs (COFOG) stellt sich die Frage der Abgrenzung von öffentlichen und privaten Gütern. Sozialwirtschaftsleistungen im Sinne der VGR sind die *individuell zurechenbaren Sachleistungen (D.632)*. Unter diese Position fallen alle von den Organisationen ohne Erwerbszweck produzierten und nicht verkauften Güter, d.h. der gesamte Konsum dieser Einrichtungen, da sie definitiv keine Güter für den Kollektivkonsum produzieren. Für den Staat legt das ESG durch Konvention fest, welche Produktionsbereiche (nach COFOG) dem Individualverbrauch definitiv zuzurechnen sind, nämlich die Bereiche Unterrichtswesen (einschließlich Hochschulen), Gesundheitswesen, soziale Sicherung sowie Sport und Erholung, Kultur. Der Gegenwert der aus der Finanzstatistik (funktionale Darstellung) ermittelten Konsumausgaben des Staates in diesen Bereichen erscheint nach dem Verbrauchskonzept unter den sozialen Sachtransfers des Staates an die privaten Haushalte und im Individualkonsum dieses Sektors.

Kern der Sozialwirtschaftsrechnung sind die *Sachleistungen bzw. der letzte Verbrauch an Dienstleistungen der Sozialwirtschaft*.² Dabei werden die

² Einkommensleistungen sind dann von Bedeutung, wenn die Leistungsempfänger hieraus

Sachleistungen nicht nur nach *Finanzierungsträgern* und Leistungsempfängern (*funktional*), sondern auch nach den Einrichtungen der Leistungserbringer (*institutionell*) aufgeschlüsselt (siehe Tabelle A.1).

Bei der Berechnung der *Ausgaben nach Finanzierungsträgern* wird von der Frage ausgegangen, welche Beträge die verschiedenen Ausgabenträger für die Bürgerinnen und Bürger des Landes Bremen für soziale Zwecke verwendet werden. Betrachtet man die Sozialwirtschaft aus dem Blickwinkel der *Bereitstellung von Sozialleistungen*, so gilt es, alle Einrichtungen der Sozialwirtschaft des Landes zusammenzufassen. Die Zuordnung einzelner Einrichtungen erfolgt nach dem Schwerpunktprinzip.

In der sozialpolitischen Diskussion stehen vielfach einzelne *Leistungsarten bzw. Leistungsempfänger* im Vordergrund. Die Gliederung der sozialen Dienstleistungen nach Leistungsarten zeigt, für welche Leistungen das Geld verwendet wurde.

A.3. Daten

Zur Erstellung der Sozialwirtschaftsrechnung werden unterschiedlichste Daten aus zahlreichen Statistiken benötigt.

Um die ermittelten Werte in Bezug zu anderen Größen setzen zu können, sind darüber hinaus Informationen wie z.B. zur Bevölkerung, Versichertenstruktur, Bruttoinlandsprodukt usw. notwendig. In einem ersten Schritt werden die benötigten Daten gesammelt und aufbereitet. Zu unterscheiden sind dabei:

- 1) landesspezifische Daten, die über die amtlichen Statistiken des Bundes bereitgestellt werden,
- 2) landesspezifische Daten, die durch die statistischen Landesämter oder

Leistungen von Einrichtungen der Sozialhilfe bezahlen, wie z.B. das Pflegegeld. Die Begriffe sind teilweise verwirrend, da in der VGR als „soziale Sachleistungen“ Einkommenstransfers verstanden werden, die dem Gegenwert der Güter entsprechen, die vom Staat gekauft und privaten Haushalten direkt vom Produzenten zur Verfügung gestellt werden; sie gehen nicht als Vorleistungen in den Produktions- und Transformationsprozess des Staates ein. Zu diesen Gütern zählen Arztleistungen, Medikamente, Heil- und Hilfsmittel, Krankenhausleistungen, Unterbringung in Heimen, Kuren u.a., die von Sozialversicherungsträgern bezahlt werden. Auch Erstattungen der Leistungsträger an private Haushalte, die bei bestehendem Leistungsanspruch Güter vorab selbst bezahlt haben, zählen zu den sozialen Sachleistungen. Datenquellen für die VGR sind die Rechnungslegung der Sozialversicherungsträger sowie die Finanzstatistik (vgl. *Statistische Ämter der Länder* [2008]).

Einrichtungen des Sozialwesens des Landes zur Verfügung gestellt werden und

- 3) Bundesdaten, die mittels landesspezifischer Schlüssel auf Landesebene umzulegen sind.

Ausgangspunkt für die *Berechnung der sozialen Dienstleistungen* bilden die Statistiken der einzelnen Leistungsbereiche und die Statistiken der Finanzierungsträger, insbesondere die Haushaltsstatistiken des Landes und der Stadtgemeinden Bremen und Bremerhaven. Diese nachfrageseitige bzw. Finanzierungsbetrachtung wird um Daten der Angebotsseite ergänzt, nicht nur

Tabelle A.1.: Gliederung der Einrichtungen der Sozialwirtschaft

Nr.	Einrichtung der Sozialwirtschaft
<i>1</i>	<i>Sozialschutz</i>
11	Öffentlicher Sozialdienst
12	Sonstige Einrichtungen des Sozialschutzes
<i>2</i>	<i>Ambulante Sozialversorgung</i>
21	Ambulante Jugendhilfe
22	Einrichtungen der ambulanten Eingliederung
23	Einrichtungen der ambulanten Pflege und Altenhilfe
24	Sonstige ambulante Einrichtungen
<i>3</i>	<i>Teilstationäre Sozialversorgung</i>
31	Kindergärten, Kindertagestätten
32	Einrichtungen der teilstationären Eingliederung
33	Einrichtungen der teilstationären Pflege
34	Einrichtungen der teilstationären Qualifizierung
<i>4</i>	<i>Stationäre Sozialversorgung</i>
41	Behinderteneinrichtungen
42	Jugendeinrichtungen
43	Alteneinrichtungen
44	Einrichtungen der stationären Pflege
45	Einrichtungen der sozialen und beruflichen Rehabilitation
46	Einrichtungen der sozialen Gesundheit
<i>5</i>	<i>Einrichtung der Beschäftigungsförderung</i>
51	Einrichtungen der sozialen und beruflichen Rehabilitation
52	Sonstige Träger
<i>6</i>	<i>Sonstige Einrichtungen</i>
61	Behindertentransporte
62	Offene Angebote, Selbsthilfe
63	Bildung von Sozialberufen
64	Sonstige Einrichtungen
<i>7</i>	<i>Verwaltung</i>

um die realen Auswirkungen von Finanzierungsveränderungen abschätzen zu können, sondern auch um die Konsistenz zwischen Nachfrage und Angebot sicherzustellen. Das Sozialbudget, die öffentliche Finanzstatistik, die Jugendhilfestatistik, Sozialhilfestatistik und die Pflegestatistik werden ergänzend aus Vergleichsgründen eingesetzt, da sämtlich Berechnungen für das Land Bremen und für Deutschland insgesamt parallel durchgeführt wurden.

Im Rahmen der *Beschäftigungsrechnung* wird auf einschlägige Statistiken der Beschäftigten zurückgegriffen. Im Wesentlichen werden hierzu folgende Datenquellen ausgewertet: Statistiken der Leistungserbringer, amtliche Beschäftigungsstatistiken, Statistiken der Berufsgenossenschaften und die Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen der Länder.

A.4. Qualität der Berechnungen

Die Vergleichbarkeit der Haushaltsdaten von Bund und Ländern in der Finanzstatistik wird von Rechnungshöfen der Länder und vom Bundesverfassungsgericht (BVerfG) kritisch gesehen. Der Rechnungshof der Freien Hansestadt Bremen zitiert in seinem Jahresbericht 2008 den Vizepräsidenten des BVerfG mit dem Satz: „Die Finanzstatistik ist wie ein Meer, in dem man ertrinken kann“ [*Rechnungshof der Freien Hansestadt Bremen* 2008, Ziff. 60].

Als Problem der Datenqualität wird dabei offensichtlich die unterschiedliche Verbuchungspraxis von Ausgaben sowie fehlerhafte und lückenhafte Gruppierungs- und Funktionspläne gesehen.

Da in diesem Bericht keine vergleichbaren Sozialwirtschaftsrechnungen für andere Stadtstaaten noch für die Flächenländer, sondern nur für den Bund insgesamt durchgeführt wurden, konnte dieser Vorwurf nicht geprüft werden. Die Ergebnisse der Finanzstatistik für die Sozialausgaben bestätigen die ermittelten Größenordnungen je Einwohner.

Die grundlegenden Reformen der Sozialhilfe und der Arbeitslosenhilfe sowie die Änderungen der Finanzstatistik führten zu Strukturbrüchen in den Zeitreihen einzelner Programme. Eine Kontrolle dieser Veränderungen setzt letztlich eine komplette Statistik der sozialen Leistungsempfänger und Leistungserbringer voraus, so dass die Veränderungen bottom-up auf den Nachfrage- und Angebotsseiten verfolgt werden können. Diese Daten liegen jedoch nicht vor. Ein erster Schritt wäre hier der Aufbau und die Pflege entsprechender Register für alle sozialen Dienstleistungserbringer.

B. Definitionen sozialer Funktionen

B.1. ESSOSS

Krankheit und Gesundheitspflege: Einkommenssicherung und Unterstützung in Form von Barleistungen im Zusammenhang mit körperlicher oder psychischer Krankheit mit Ausnahme von Erwerbsunfähigkeit oder Behinderung. Gesundheitspflege zur Bewahrung, Wiederherstellung oder Verbesserung der Gesundheit von geschützten Personen, unabhängig von der Ursache der Krankheit.

Invalidität und Gebrechen: Einkommenssicherung und Unterstützung durch Bar- oder Sachleistungen (ausgenommen Gesundheitspflege) im Zusammenhang mit dem Unvermögen körperlich oder geistig Behinderter, an wirtschaftlichen oder sozialen Aktivitäten teilzunehmen.

Alter: Gewährleistung von Einkommenssicherung und Unterstützung in Form von Bar- oder Sachleistungen gegen altersbedingte Risiken, wie z.B. Einkommensverlust oder unangemessenes Einkommen, Verlust der Selbständigkeit bei der Erledigung der Aktivitäten des täglichen Lebens, eine eingeschränkte Teilnahme am gesellschaftlichen Leben usw. (ausgenommen Gesundheitspflege).

Hinterbliebene: Einkommenssicherung und Unterstützung in Form von Bar- oder Sachleistungen im Zusammenhang mit dem Tod eines Familienangehörigen.

Familie/Kinder: Unterstützung in Form von Bar- oder Sachleistungen (ausgenommen Gesundheitspflege) im Zusammenhang mit den Kosten der Schwangerschaft, Geburt und Adoption, der Kindererziehung und der Versorgung anderer Familienangehöriger.

Arbeitslosigkeit: Einkommenssicherung und Unterstützung in Form von Bar- oder Sachleistungen im Zusammenhang mit der Arbeitslosigkeit.

Wohnen: Wohnkostenbeihilfe.

Soziale Ausgrenzung: Leistungen in Form von Bar- oder Sachleistungen (ausgenommen Gesundheitspflege) speziell zur Bekämpfung von sozialer Aus-

grenzung, soweit diese nicht unter einer der anderen Funktionen erfasst sind.

Quelle: *EUROSTAT* [2008]

B.2. Sozialbudget

Ehe und Familie: Zusammenfassung der Leistungen für Kinder und Jugendliche, an Ehegatten und bei Mutterschaft; enthalten sind auch solche Leistungen aus dem eigenständigen Sicherungssystem des Beamtenrechts und aus dem Tarifvertragsrecht des öffentlichen Dienstes, die nach ihrer Rechtsqualität keine Sozialleistungen sind, wohl aber soziale Wirkungen haben.

Kinder, Jugendliche: Leistungen (einschließl. Familienzuschläge zu Einkommensleistungen), die für den Unterhalt von Kindern gezahlt werden (einschl. Waisenrenten); Leistungen der Jugendhilfe; Erziehungsgeld; Kindergeld; Familienleistungsausgleich; (sonstige) indirekte Leistungen.

Ehegatten: Leistungen (einschließl. Familienzuschläge zu Einkommensleistungen), die für den Unterhalt von Ehegatten gezahlt werden; beim Splittingverfahren für Ehegatten im Rahmen der Einkommensteuer: rechnerische Differenz des Normaltarifs zum Splittingtarif.

Mutterschaft: Leistungen im Zusammenhang mit Schwangerschaft und Entbindung einschließlich Leistungen für Mutter und Kind während der ersten Tage nach der Entbindung und während der Schutzfristen sowie Mutterschaftsgeld, Arbeitgeberleistungen und Mutterschaftsvorsorgeleistungen.

Gesundheit: Zusammenfassung der Leistungen zur Vorbeugung bei Krankheit, bei Arbeitsunfall oder Berufskrankheit sowie bei Invalidität, außer im Fall der Mutterschaft.

Vorbeugung: Leistungen zur Verhütung von Krankheiten, von Arbeitsunfällen und Berufskrankheiten, von Invalidität und Erwerbsminderung.

Krankheit: Bei Beeinträchtigung der Gesundheit (außer bei Arbeitsunfall oder Berufskrankheit) die Leistungen, die der Linderung oder

Wiederherstellung dienen, einschließlich der Geldleistungen bei Arbeitsunfähigkeit.

Arbeitsunfall oder Berufskrankheit: Leistungen zur Entschädigung von Arbeitsunfällen und Berufskrankheiten für die Wiederherstellung der Erwerbsfähigkeit zur Arbeits- und Berufsförderung (Berufshilfe) und zur Erleichterung der Verletzungs- und Krankheitsfolgen.

Invalidität: Dauernde, mit Einschränkung oder Verlust der Berufs- oder Erwerbsfähigkeit verbundene Beeinträchtigung der Gesundheit; physische Gebrechen; Behinderung (außer als Folge von Arbeitsunfällen und Berufskrankheiten oder von politischen Ereignissen).

Beschäftigung: Zusammenfassung der Leistungen für berufliche Bildung, Mobilität und Arbeitslosigkeit.

Berufliche Bildung: Leistungen zur Ausbildung, Fortbildung und Berufsberatung im Rahmen des Sozialgesetzbuches, der Bundesversorgung, des Lastenausgleichs, der Bundessozialhilfe, der Bundesausbildungsförderung, der Jugendwohlfahrts- und Aufstiegsfortbildungsförderung.

Mobilität: Maßnahmen zur Förderung der Arbeitsaufnahme, des Arbeitsplatzwechsels und der Schaffung von Arbeitsplätzen; Berufsberatung und Arbeitsvermittlung; Maßnahmen zur ganzjährigen Beschäftigung in der Bauwirtschaft (einschließlich Schlechtwetter- und Wintergeld).

Arbeitslosigkeit: Hilfen bei unfreiwilliger Nichtteilnahme am Erwerbsleben (Arbeitslosengeld, Grundsicherung für Arbeitssuchende, Kurzarbeitergeld, Leistungen nach dem Vorruhestands- oder Altersteilzeitgesetz, Altersübergangsgeld).

Alter und Hinterbliebene: Altersrente (unter Berücksichtigung der flexiblen Altersgrenze); ferner Renten und rentenähnliche Leistungen, die nicht Altersrenten sind, an Personen jenseits der für die Altersrente geltenden Altersgrenze, unabhängig davon, aus welchem Anlass die Leistungen ursprünglich zugebilligt wurden. Leistungen an Witwen (Witwer) vor Erreichen der (Regel-) Altersgrenze sowie Leistungen beim Tod von Begünstigten und Familienangehörigen (Sterbegeld).

Sonstige Funktionen:

Wohnen: Leistungen zur Verbesserung der Wohnungsversorgung, besonders Wohngeld.

Allgemeine Lebenshilfen: Leistungen, die bei Vorliegen besonderer wirtschaftlicher oder sozialer Notlagen zugewendet werden, z.B. für Resozialisierung, Familienberatung, Empfängerregelung.

Sparen und Vermögensbildung: Leistungen des Staates und der Arbeitgeber nach dem Wohnungsbauprämienengesetz, Vermögensbildungsgesetz und dem Einkommensteuergesetz.

Folgen politischer Ereignisse: Konsumtive Leistungen, die als Entschädigung für Folgen politischer Ereignisse, besonders Kriegsfolgeschäden bezahlt werden. Auch die Belastung der Rentenversicherungsträger durch Erwerbsminderungsrenten, soweit sie auf Kriegsfolgen zurückgehen, wird – pauschaliert – diesen Leistungen zugeordnet. Entschädigungen für Vermögensverluste sind nicht enthalten. Seit 1994 werden die Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz in dieser Funktion aufgenommen.

Quelle: *Bundesministerium für Arbeit und Soziales* [2007]

C. Ausgewählte Daten

C.1. Erstattungen des Landes Bremen

Die Ausgabenerstattungen des Landes Bremen an die Stadtgemeinde Bremen beliefen sich im Jahr 2005 auf 814,6 Mio. € und an Bremerhaven auf 290,9 Mio. €. Im Sozialbereich betreffen diese Ausgabenerstattungen insbesondere Leistungen nach SGB XII und SGB II. Einen Überblick über die jeweiligen Kontenpositionen gibt Tabelle C.1.

Tabelle C.1.: Erstattungen des Landes Bremen an die Stadt Bremen (in 1.000 €)

Produkt- gruppe	Land Bremen		Stadt Bremen		Zweckbestimmung
	Position	Ist 2005	Position	Ist 2005	
41.01.01	984 28-7	14,3	384 28-0	0,0	Kinder- und Jugendplan
41.01.01	984 32-5	348,7	384 32-8	348,7	Außerschulische Jugendbildung
41.05.04	984 10-6	44.661,0	384 10-3	44.661,0	Vorgeleistete ALG II-Leistung.
41.01.06	984 17-3	14,6	384 17-5	14,6	Erziehungshilfe
41.01.07	984 20-3	6.956,9	384 20-5	6.956,9	Unterhaltsvorschussgesetz
41.04.03	984 30-0	2.016,1	384 30-2	2.016,1	Landespflegegeldgesetz
41.05.03	984 35-1	8.567,8	384 35-3	8.567,8	Grundsicherungsgesetz
41.02.01	984 18-0	72.686,1	384 18-0	72.686,1	§ 6,2 BRAGBSHG und § 108 SGB XII
41.02.01	984 19-9	39.725,5	384 17-3	39.725,5	§ 6,2 BRAGBSHG und §§ 106-108 SGB XII

Zum Beispiel: Im Jahr 2005 gab das Land Bremen einschl. Stadtgemeinden laut Landeshaushaltsplan für Sozialhilfeleistungen insgesamt 148,7 Mio. € aus. Davon wurden die Sozialhilfeleistungen Bremerhavens mit 34,2 Mio. € (23 %) erstattet. Die Stadt Bremen erhielt als Erstattung vom Land 112,4 Mio. (76 %) € für Sozialhilfeleistungen. Es wurden also rund 99% der Ausgaben des Landeshaushalts für Sozialhilfeleistungen an die beiden Stadtgemeinden weitergeleitet.

Eine der höchsten an die Stadt Bremen geleisteten Erstattungen sind die vorgeleisteten ALG II-Leistungen, sie betragen im Jahre 2005 44,6 Mio. €. Damit handelt es sich um den zweitgrößten Erstattungsbetrag im Haushalt

des Landes Bremen. Die geringsten Erstattungen entfielen auf die Leistungen nach dem Kinder- und Jugendplan des Bundes und den Landesrichtlinien (14,2 Tsd. €), sowie auf die Leistungen der Erziehungshilfe (14,6 Tsd. €). Nicht bezuschusst wurden Leistungen der Tagesbetreuung und Leistungen nach dem Grundsicherungsgesetz.

Bremerhaven erhielt im Jahr 2005 die höchsten Erstattungen für die Eingliederungshilfe (16,5 Mio. €), Arbeitslosengeld (12,2 Mio. €) und für die Aufwendungen der Hilfe zur Pflege (5,1 Mio. €).

Die Erstattungen für die Leistungen der sonstigen Hilfe in besonderen Lebenslagen stationär betragen 5,5 Tsd. €, während Erziehungs- und Blinden- hilfe im Jahre 2005 keine finanziellen Zuschüsse vom Land Bremen erhielten.

Tabelle C.2.: Erstattungen des Landes Bremen an die Stadt Bremerhaven (in 1.000 €)

Produkt- gruppe	Land Bremen		Stadt Bremerhaven		Zweckbestimmung
	Position	Ist 2005	Position	Ans. 2005	
41.01.01	985 33-0	90,9	385 02	89,2	Außerschulische Jugendbild.
41.01.06	984 17-3	0,0	385 02	84,9	Erziehungshilfe
41.04.03	985 30-7	746,0	385 02	668,9	Landespflegegeldgesetz
41.05.04	985 10-2	12.151,8	385 10	11.058,0	ALG II
41.01.07	985 20-0	2.323,5	385 01	1.773,0	Unterhaltsvorschussgesetz
41.06.02	985 35-8	802,3	385 01	25,0	GSiG Eingliederungsh. stat.
41.04.02	985 36-6	341,8	385 02	100,0	GSiG Hilfe zur Pflege stat.
41.06.02	985 37-4	5,6	385 03	10,0	GSiG Sonstige Hilfe.
41.05.03	985 38-2	1.200,0	385 01	0,0	Erstattung Grunds. SGB XII Aufwendungen nach § 100
41.04.02	985 30-6	5.147,4	385 01	30.189,7	BSHG/Hilfe zur Pflege
41.06.01	985 31-4	576,7	385 01	0,0	Krankenhilfe BremAG SGB XII,
41.06.02	985 32-2	5.433,0	385 01	0,0	Kosten ausserhalb der Quote
41.07.03	985 33-0	1.640,5	385 01	0,0	Unterbring. §§ 63-64 STGB Eingliederungshilfe
41.02.01	985 34-9	16.501,2	385 01	0,0	(Psychiatriebudget)
41.07.02	985 35-7	6.334,3	385 01	0,0	BremAG SGB XII
41.02.01	985 40-3	134,4	385 01	0,0	Sozialpsych. Dienst Personal-und Sachkosten
41.90.03	985 35-2	194,2	385 01	165,7	Bundeserziehungsgeldgesetz Aufwendungen
41.05.03	985 36-0	472,6	385 02	271,3	BremAG SGB XII

C.2. Städtevergleich

Tabelle C.3.: Ausgewählte Kennziffern für die Städte Bremen, Hamburg, Berlin, Hannover, Dortmund und Frankfurt, 2006

Indikator	Bre- men	Ham- burg	Berlin	Hanno- ver	Dort- mund	Frank- furt
<i>Wohnen</i>						
Wohngeldempfänger je 1.000 Einwohner	12,1	11,0	12,8	13,1	12,3	
Geförd. Mietwohnungen in % der Whg. insges.	4,9	16,6	11,1	11,3	9,0	
Miete mittl. Wohnanlage in Euro je m ²	5,6	7,5	5,5	7,8	5,0	
Durchschnittl. Ausg. für Unterkunft/Heizung je Leistungsempf. SGB II in Euro je Monat	176	192	188	178	156	217
<i>Soziale Integration</i>						
Dichte der Asylbewerber nach AsylbLG 31.12.2006 je 1.000 Einwohner	6,3	5,9	3,9	2,3	2,0	3,1
Anteil der Leistungs- berechtigten in Gemein- schaftsunterkünften	23,0	57,2	11,7	23,0	18,3	
<i>Langzeitpflege</i>						
Dichte der Leistungs- empfänger außerhalb von Einrichtungen je 1.000 Einwohner	2,2	3,1	3,6	2,2	1,6	3,2
Nettoausgaben außerhalb von Einrichtungen in Euro je Leistungsempf.	9.433	10.816	12.156	9.812	4.212	17.098
Nettoausgaben in Einrichtungen in Euro je Leistungsempf.	10.433	8.177	8.665	10.737	10.893	16.002
<i>Transferempfänger nach SGB II und SGB XII</i>						
Bevölkerungsanteil der HLU-Leistungsempf. nach 3. Kap. SGB XII am 31.12.2006 in %	2,3	1,7	2,1	2,6	2,5	2,9
Bevölkerungsanteil der GSiAE-Leistungsempf. nach 3. Kap. SGB XII am 31.12.2006 in %	11,5	11,0	11,6	14,6	11,9	15,2

Fortsetzung auf der folgenden Seite

Indikator	Bremen	Hamburg	Berlin	Hannover	Dortmund	Frankfurt
Transferleistungsdichte: Bevölkerungsanteil der Leistungsempf. nach 3.-4. Kap. SGB XII/SGB II am 31.12.2006 in %	154,1	131,2	194,7	155,6	160,8	130,5
Bevölkerungsanteil der Leistungsempfänger nach SGB II am 31.12.2006 in %	140,4	118,5	181,0	138,3	146,4	112,4

Quelle: *Senatorin für Finanzen* [2008a]

Tabelle C.4.: Ausgewählte Kennziffern für die Länder Bremen, Hamburg, Berlin, Hessen, Niedersachsen und Saarland, 2006

Indikator	Bremen	Hamburg	Berlin	Hessen	Niedersachsen	Saarland
Stationäres Wohnen für Menschen mit einer geistigen oder mehrfachen Behinderung: Plätze je 1.000 Einwohner Leistungsberechtigte je 1.000 Einwohner	1,06 1,55	1,80 2,15	1,60 2,05	1,50 1,55	2,15 1,70	1,67 1,69
Tagesförderstätten für Menschen mit einer geistigen oder mehrfachen Behinderung: Plätze je 1000 Einwohner Leistungsberechtigte je 1.000 Einwohner	0,62 0,65	0,96 1,18	0,70 0,81	0,26 0,29	0,28 0,27	0,76 0,86
Ausgaben in Euro je 1000 Einwohner	10,83	23,19	19,57	6,66	5,73	17,42

Quelle: *Senatorin für Finanzen* [2008a]

C.3. Wirtschaftliche Entwicklung

Tabelle C.5.: Eckwerte der Finanzplanung (in Mio. €), 2005–2015

	2005	2010	2015	Jährliches Wachstum in %	
				2005-10	2010-15
Einwohner (in 1.000)	663,5	663,2	663,2	-0,0	0,0
BIP nominal	24.585	27.941	31.612	2,6	2,5
Primäreinnahmen	3.018	3.669	4.150	4,0	2,5
Primärausgaben	3.603	3.451	3.664	-0,9	1,2
je Einwohner (in Euro)	5.431	5.203	5.525	-0,9	1,2
Primärausg.-Quote (in %)	119,4	94,0	88,3	-4,7	-1,2
Konsumtive Ausgaben	3.349	3.790	4.116	2,5	1,7
Kons. Primärausgaben	2.848	3.006	3.213	1,1	1,3
je Einwohner (in Euro)	4.294	4.532	4.845	1,1	1,3
Sonst. Kons. Ausgaben	1.570	1.681	1.793	1,4	1,3
Zinsausgaben	501	784	903	9,4	2,9
je Einwohner (in Euro)	755	1.182	1.362	9,4	2,9
Steuereinnahmen ^a	1.816	2.375	2.734	5,5	2,9
Länderfinanzausgleich (LFA)	358	465	535	5,4	2,8
Bundeserg.zuw. (BEZ)	179	229	255	5,1	2,2
dar. Sonderbedarfs-BEZ	60	60	60	0,0	0,0
Sonstige kons. Einnahmen	547	510	531	-1,4	0,8
Investive Einnahmen	204	91	95	-14,9	0,9
Bereinigte Einnahmen	3.104	3.670	4.150	3,4	2,5
Personalausgaben	1.278	1.325	1.420	0,7	1,4
Zinsausgaben	501	784	903	9,4	2,9
Sonst. Kons. Ausgaben	1.570	1.681	1.793	1,4	1,3
Investitionsausgaben	754	445	451	-10,0	0,3
Bereinigte Ausgaben	4.103	4.235	4.567	0,6	1,5
Finanzierungssaldo	-999	-565	-417	-10,8	-5,9
Konsumtiver Saldo	-449	-211	-61	-14,0	-22,0
Primärsaldo	-585	219	486		17,3
Zins-Steuer-Quote (in %)	21,8	26,1	26,1	3,7	0,0
Defizitquote (in %)	24,4	13,3	9,1	-11,4	-7,3
Konsumtive Defizitquote (in %)	13,4	5,6	1,5	-16,0	-23,2
Investitionsquote (in %)	18,4	10,5	9,9	-10,6	-1,2
Anteil der Investitionsausgaben am BIP (in %)	3,1	1,6	1,5	-12,2	-2,2
Schuldenstand	12.443	16.471	18.721	5,8	2,6
Schuldenstandsquote (in %)	51,6	60,4	60,7	3,2	0,1

Quelle: *Senatorin für Finanzen* [2008a]

Literaturverzeichnis

- Anheier, H. A., W. Seibel, E. Priller u.a.: Der Nonprofit Sektor in Deutschland, in: *Handbuch der Nonprofit Organisation*, herausgegeben von C. Badelt, 3. Aufl., Schäffer-Poeschel: Stuttgart 2002, S. 19ff.
- Arbeitnehmerkammer Bremen: *Armut in Bremen, Bericht 2006* – Schwerpunkt: Hilfebedürftig trotz Arbeit, Bremen 2006.
- Arbeitnehmerkammer Bremen: *Armut in Bremen, Bericht 2007* – Schwerpunkt: Die soziale Spaltung der Stadt, Bremen 2007.
- Atkinson, T.: *Measurement of Government Output and Productivity for the National Accounts*, Atkinson Review Final Report, Palgrave Macmillan: London 2005.
- Australian Bureau of Statistics: *Non-Profit Institutions Satellite Accounts*, Canberra 2002.
- Barr, N.: *The Economics of the Welfare State*, 3. Aufl., Oxford University Press: Oxford 1998.
- BASYS und NIW: *Entwicklungspotenziale der Gesundheitswirtschaft in Niedersachsen*, Gutachten für das Niedersächsische Ministerium für Wirtschaft, Arbeit und Verkehr, Augsburg-Hannover 2003.
- BASYS, BAW und NIW: *Die regionalwirtschaftliche und arbeitsmarktpolitische Bedeutung der Gesundheitswirtschaft im Land Bremen*, Studie für den Senator für Arbeit, Frauen, Gesundheit, Jugend und Soziales, Augsburg-Bremen-Hannover 2003.
- Baumol, W. J.: Productivity policy and the service sector, in: *Managing the Service Economy – Prospects and Problems*, herausgegeben von R. P. Inman, Cambridge University Press: Cambridge 1985, S. 301–317.
- Bäcker, G., G. Naegele, R. Bispinck u.a.: *Sozialpolitik und soziale Lage in Deutschland*, Band 1: Grundlagen, Arbeit, Einkommen und Finanzierung, Band 2: Gesundheit, Familie, Alter und Soziale Dienste, 4. grundleg. überarb. u. erw. Aufl., VS Verlag für Sozialwissenschaften: Wiesbaden 2007.
- Beauftragte für Migration, Flüchtlinge und Integration: *Bericht der Beauftragten der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration über die Lage der Ausländerinnen und Ausländer in Deutschland*, Berlin 2005.

- Bellmann, L., D. Dathe und E. Kistler: *Beschäftigungspotentiale zwischen Markt und Staat*, IAB Kurzbericht, Ausgabe 18, Nürnberg 2002.
- Birg, H.: *Deutschlands Weltrekorde*, FAZ vom 22.2.2005, Frankfurt 2005.
- Blos, K.: *Die Bedeutung der Ausgaben und Einnahmen der Sozialversicherungssysteme für die Regionen in Deutschland*, IAB-Forschungsbericht Nr. 8/2006, Nürnberg 2006.
- Bosch, G.: Sind Niedriglöhne der Motor für Dienstleistungen?, in: *Vierteljahrshefte zur Wirtschaftsforschung*, Bd. 72 (2003), S. 36–50.
- Bremische Bürgerschaft: *Handlungsbedarf aufgrund des demographischen Wandels*, Drucksache 16/918, Bremen 2006.
- Bremische Bürgerschaft: *Zustand der ambulanten Pflege im Land Bremen*, Drucksache 16/1320, Bremen 2007.
- Breyer, F. und W. Buchholz: *Ökonomie des Sozialstaats*, Springer: Berlin–Heidelberg 2007.
- Bundesagentur für Arbeit: *Abrechnungsergebnisse der Bundesagentur für Arbeit nach den Bezirken der Regionaldirektion und nach Bundesländern*, Nürnberg 2004.
- Bundesagentur für Arbeit: *Abrechnungsergebnisse der Bundesagentur für Arbeit nach den Bezirken der Regionaldirektion und nach Bundesländern*, Nürnberg 2005.
- Bundesagentur für Arbeit: *Abrechnungsergebnisse der Bundesagentur für Arbeit nach den Bezirken der Regionaldirektion und nach Bundesländern*, Nürnberg 2006a.
- Bundesagentur für Arbeit: *Ausgewählte arbeitsmarktpolitische Instrumente – für Personen im Rechtskreis SGB II und SGB III – Jahreszahlen*, Berichtsjahr 2005, Statistik der Bundesagentur für Arbeit, Nürnberg 2006b.
- Bundesagentur für Arbeit: *SGB II – Sozialgesetzbuch Zweites Buch: Grundversicherung für Arbeitsuchende – Jahresbericht 2006*, Nürnberg 2007a.
- Bundesagentur für Arbeit: *Ausgewählte arbeitsmarktpolitische Instrumente für Personen im Rechtskreis SGB II und SGB III – Jahreszahlen*, Berichtsjahr 2006, Statistik der Bundesagentur für Arbeit, Nürnberg 2007b.
- Bundesministerium der Finanzen: *Das System der öffentlichen Haushalte – Ausgabe 2001*, Berlin 2001.
- Bundesministerium der Finanzen: *Solidarität im Bundesstaat – Die Finanzverteilung*, Berlin 2002.
- Bundesministerium der Finanzen: *Finanzplan des Bundes 2007-2011*, Berlin 2007.
- Bundesministerium für Arbeit und Soziales: *Nationaler Strategiebericht – So-*

- zialschutz und soziale Eingliederung 2006-2008, Bonn 2006a.
- Bundesministerium für Arbeit und Soziales: *Bericht der Bundesregierung über die Ausführung der Leistungen des Persönlichen Budgets nach § 17 des Neunten Buches Sozialgesetzbuch (SGB IX)* – Stand: 31. Oktober 2006, Bonn 2006b.
- Bundesministerium für Arbeit und Soziales: *Sozialbudget 2006* – Tabellenauszug, Bonn 2007.
- Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend: *Fünfter Bericht zur Lage der älteren Generation in der Bundesrepublik Deutschland* – Potenziale des Alters in Wirtschaft und Gesellschaft: Der Beitrag älterer Menschen zum Zusammenhalt der Generationen, Bericht der Sachverständigenkommission an das Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend, Berlin 2005.
- Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend: *Erster Bericht des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend über die Situation der Heime und die Betreuung der Bewohnerinnen und Bewohner* – Stand: 15.08.2006, Berlin 2006.
- Bundesministerium für Gesundheit und Soziale Sicherung: *Nachhaltigkeit in der Finanzierung der sozialen Sicherungssysteme*, Bericht der Kommission, Bonn 2003.
- Bundesministerium für Gesundheit und Soziale Sicherung: *Sozialbericht 2005*, Berlin 2005.
- Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie: *Kurs halten!* – Jahreswirtschaftsbericht 2008, Berlin 2008.
- CEC, IMF, OECD u.a.: *System of National Accounts 1993*, Brussels/Luxembourg-New York-Paris-Washington, D.C. 1993.
- Comeback GmbH: *Jahresbericht 2005*, Bremen 2006.
- Con_sens: *Bestands- und Bedarfserhebung* – Werkstätten für behinderte Menschen, Auftrag des Bundesministeriums für Arbeit und Sozialordnung, Hamburg 2003a.
- Con_sens: *Stadtstaatenvergleich* – Eingliederungshilfe für behinderte Menschen und Leistungen nach § 72 Bundessozialhilfegesetz in den Stadtstaaten Berlin, Hamburg und Bremen hinsichtlich der von den Stadtstaaten im Rahmen von Verträgen nach § 93 BSHG vereinbarten Leistungsniveaus/Ausstattungsstandards, Hamburg 2003b.
- Der Paritätische Bremen: *Chancen des demographischen Wandels im Bundesland Bremen*, Bremen 2007.
- Deutsche Bundesbank: Defizitbegrenzende Haushaltsregeln und nationaler

- Stabilitätspakt in Deutschland, in: *Monatsbericht*, Bd. 57 (2005), Nr. 4, S. 23–38.
- Deutsche Bundesbank: Zur Lage der Länderfinanzen in Deutschland, in: *Monatsbericht*, Bd. 58 (2006), Nr. 7, S. 33–54.
- Deutscher Bundestag: *Folgen der Neuregelung der Bundesbeteiligung an den Kosten der Unterkunft nach SGB II für die Kommunen*, Drucksache des Deutschen Bundestages 16/6834, Berlin 2007.
- Deutscher Bundestag: Gesetz zur strukturellen Weiterentwicklung der Pflegeversicherung (Pflege-Weiterentwicklungsgesetz) vom 28. Mai 2008, in: *Bundesgesetzblatt – Teil I*, 2008, Nr. 20, S. 874–906.
- Economic Policy Committee: *The impact of ageing on public expenditure – Projections for the EU25 Member States on pensions, health care, long-term care, education and unemployment transfers (2004-2050)*, Special Report No 1/2006-Annex, Brussels 2006.
- EUROSTAT: *Europäisches System Volkswirtschaftlicher Gesamtrechnungen*, ESGV 1995, Brüssel-Luxemburg 1996.
- EUROSTAT: *Das Europäische System der Integrierten Sozialschutzstatistik (ESSOSS)*, ESSOSS Handbuch, Ausgabe 2008, Luxemburg 2008.
- Föderalismuskommission II: *Bericht der AG Haushaltsanalyse Bremen Saarland Schleswig-Holstein*, Kommission von Bundestag und Bundesrat zur Modernisierung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen, Kommissionsdrucksache 102, 2008.
- Feld, L.P.: *(Extreme) Haushaltsnotlage in Bremen?*, Finanzwissenschaftliches Gutachten im Auftrag der Länder Baden-Württemberg, Bayern, Hessen, Nordrhein-Westfalen und Sachsen, Schlussbericht vom 28. Juni 2007, Ruprecht-Karls-Universität Heidelberg 2007.
- Fels, G.: *Die Wohlfahrtsbranche in Deutschland – Mehr Wettbewerb tut Not*, IW-Statement, Pressekonferenz: Die Wohlfahrtsbranche in Deutschland – Mehr Wettbewerb tut Not, 28. Juni 2004, <http://www.iwkoeln.de/default.aspx?p=pub&i=897&a=17578>, Köln 2004.
- Föst, U.: *Ökonomisches Denken, Soziale Dienstleistungen und Öffentliche Finanzwirtschaften*, Manuskript des Vortrages im Rahmen des 2. Tages der Sozialwirtschaft der Fachhochschule Kempten/Allgäu, 2005.
- Gesundheitsamt Freie Hansestadt Bremen: *Beratungsführer Sucht*, Bremen 2007.
- Grossekettler, H.: Öffentliche Finanzen, in: *Vahlens Kompendium der Wirtschaftstheorie und Wirtschaftspolitik*, Bd. 1, 8. Aufl., Vahlen: München 2003, S. 561–717.

- Heinrich Böll Stiftung (Hrsg.): *Hinter dem Horizont geht es weiter – aber wohin?* – Welche finanziellen und politischen Perspektiven hat Bremen noch?, Politik und Moderne, Band VII, Bremen 2005.
- Henry-Huthmacher, Ch. und E. Hoffmann: *Familienreport 2005*, Teil 1: Situation von Familien in Deutschland, Teil 2: Familienpolitische Best-Practice-Modelle im Vergleich ausgewählter Bundesländer, Konrad Adenauer Stiftung, Arbeitspapier 144/2005, Sankt Augustin 2006.
- Igl, G.: *Gutachten zu verschiedenen Rechtsfragen im Zusammenhang mit den § 93ff BSHG*, Der Paritätische Wohlfahrtsverband Bremen e.V., Bremen 2002.
- IW Institut der deutschen Wirtschaft: *Wohlfahrtsverbände in Deutschland – Auf den Schultern der Schwachen*, Köln 2004.
- IW Institut der deutschen Wirtschaft: *Haushaltsgutachten – Die Finanzpolitik Bremens vor dem Hintergrund der Haushaltsnotlage*, Köln 2005.
- Kaltenborn, B., P. Knerr und S. Kurth-Laatsch: *Familienunterstützende Dienstleistungen*, Gutachten im Auftrag des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend, Berlin 2005.
- Kitterer, W. und R. Plachta: *Reform des Bund-Länder-Finanzausgleichs als Kernelement einer Modernisierung des deutschen Föderalismus*, Universität zu Köln, Seminar für Finanzwissenschaft, Unterlagen zum Pressegespräch in Bremen, 23. März 2007, Köln 2007.
- Kommission der Europäischen Gemeinschaften: *Zusammenarbeiten, zusammen mehr erreichen – Ein neuer Rahmen für die offene Koordinierung der Sozialschutzpolitik und der Eingliederungspolitik in der Europäischen Union*, Mitteilung der Kommission an den Rat, das Europäische Parlament, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen, KOM(2005) 706 endgültig, Brüssel 2005.
- Kröger, H.J.: Bremer Sanierungsprogramm 1994-2004: Schlussbilanz einer erfolglosen Investitions- und Sparpolitik, in: *Heinrich Böll Stiftung* [2005], S. 9–48.
- Lampert, H. und J. Althammer: *Lehrbuch der Sozialpolitik*, 7. überarb. Aufl., Springer: Berlin 2004.
- Magistrat der Seestadt Bremerhaven: *Haushaltssatzungen und Haushaltsplan 2006 und 2007*, Bremerhaven 2007.
- Meurer, P. und W. Wehling: *Regionalökonomische Effekte von Investitionen im Pflegeheimsektor*, BAW, Bremen 2003.
- Niedersächsisches Ministerium für Soziales, Frauen, Familie und Gesundheit: *Landespflegebericht nach § 2 des Niedersächsischen Pflegegesetzes (NPflege)*

- geG), Hannover 2005.
- Nußbaum, U.: Ist die Verbesserung der Finanzausstattung Bremens eine realistische Option?, in: *Heinrich Böll Stiftung* [2005], S. 49–56.
- Ottnad, A., St. Wahl und M. Miegel: *Zwischen Markt und Mildtätigkeit*, Olzog: München 2000.
- Prognos: *Work-Life-Balance – Motor für wirtschaftliches Wachstum und gesellschaftliche Stabilität*, Berlin 2005.
- Rechnungshof der Freien Hansestadt Bremen: *Jahresbericht 2006 über die Prüfung der Haushalts- und Wirtschaftsführung und der Haushaltsrechnung 2004*, Bremen 2006.
- Rechnungshof der Freien Hansestadt Bremen: *Jahresbericht 2007 über die Prüfung der Haushalts- und Wirtschaftsführung und der Haushaltsrechnung 2005*, Bremen 2007.
- Rechnungshof der Freien Hansestadt Bremen: *Jahresbericht 2008 über die Prüfung der Haushalts- und Wirtschaftsführung und der Haushaltsrechnung 2006*, Bremen 2008.
- Renzsch, W.: *Finanzverfassung und Ausgabenrestriktionen von Ländern unter Berücksichtigung der Haushaltsnotlage der Freien Hansestadt Bremen*, Gutachten im Auftrag des Senators für Finanzen der Freien Hansestadt Bremen, Otto-von-Guericke Universität Magdeburg 2006.
- Romer, D.: *Advanced Macroeconomics*, 3. Aufl., McGraw-Hill: New York 2006.
- Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung: *Das Erreichte nicht verspielen – Jahresgutachten 2007/2008*, Wiesbaden 2007.
- Schaefer, H.: *Ermittlung regionaler Multiplikatoren für das Land Bremen*, Bremen 2000.
- Schäfer, D.: Haushaltsproduktion in gesamtwirtschaftlicher Betrachtung, in: *Wirtschaft und Statistik*, 1988, Nr. 5, S. 309–318.
- Schäfer, D. und N. Schwarz: Wert der Haushaltsproduktion 1992, in: *Wirtschaft und Statistik*, 1994, Nr. 8, S. 597–612.
- Schneider, M.: *Nachhaltige Finanzierung des Gesundheitswesens*, BASYS: Augsburg 2006.
- Schneider, M., U. Hofmann, A. Köse u.a.: *Indikatoren der OMK im Gesundheitswesen und der Langzeitpflege*, BASYS: Augsburg 2007.
- Seitz, H.: *Nachhaltigkeitspolitik in Bremen – Modellrechnungen zur Überwindung der Haushaltsnotlage*, Berlin 2006.
- Senator für Arbeit, Frauen, Gesundheit, Jugend und Soziales: *Altenplan 2005-2006*, Bremen 2005.

- Senator für Arbeit, Frauen, Gesundheit, Jugend und Soziales: *Gestaltung des Hilfesystems für älter werdende geistig und mehrfach behinderte Menschen im Land Bremen*, Vorlage für die 26. Sitzung der staatlichen Deputation für Soziales, Jugend, Senioren und Ausländerintegration am 30.5.2006, Bremen 2006a.
- Senator für Arbeit, Frauen, Gesundheit, Jugend und Soziales: *Mehr Sicherheit für freiwillig Engagierte in Bremen*, Bremen 2006b.
- Senator für Arbeit, Frauen, Gesundheit, Jugend und Soziales: *Altenplan 2007*, Bremen 2007.
- Senator für Finanzen: *Sanierung der bremischen Haushalte – Jahresbericht 2004*, Bremen 2004.
- Senator für Finanzen: *Handbuch für Eigenbetriebe der Freien Hansestadt Bremen (Land und Stadtgemeinde) und der Stadt Bremerhaven*, Bremen 2005a.
- Senator für Finanzen: *Die bremischen Ressorts im Städte- und Ländervergleich – Benchmarking-Bericht 2005*, Bremen 2005b.
- Senator für Finanzen: *Der neue Finanzausgleich ab 2005 – Finanzbericht*, Bremen 2005c.
- Senator für Finanzen: *Zentrales Finanzcontrolling – Jahresbericht 2005*, Bremen 2006a.
- Senator für Finanzen: *Die bremischen Ressorts im Städte- und Ländervergleich – Benchmarking-Bericht 2006*, Bremen 2006b.
- Senatorin für Arbeit, Frauen, Gesundheit, Jugend und Soziales: *Operationelles Programm für den Europäischen Sozialfonds im Land Bremen – Ziel: Regionale Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung, Förderperiode: 2007 bis 2013*, Bremen 2007.
- Senatorin für Finanzen: *Produktgruppenhaushalte 2008-2009*, Bremen 2008a.
- Senatorin für Finanzen: *Finanzplan 2007 bis 2011*, Bremen 2008b.
- Simsa, R., Ch. Schober und D. Schober: *Nonprofit Organisationen im sozialen Dienstleistungsbereich – Bedeutung, Rahmenbedingungen, Perspektiven*, Studie im Auftrag der BAG „Freie Wohlfahrt“, Gekürzte überarbeitete Version, NPO Institut, Wien 2004.
- Speiser, H.-P.: *Die wirtschaftliche Bedeutung des Krankenhausesektors im Land Bremen*, PIW Progress-Institut für Wirtschaftsforschung, Bremen 1995.
- Statistics Canada: *Satellite Account of Nonprofit Institutions and Volunteering 1997-1999*, Ottawa, 2004.
- Statistische Ämter der Länder: *Bruttoinlandsprodukt, Bruttowertschöpfung in den Ländern und Ost-West-Großraumregionen Deutschlands 1991 bis*

- 2007 – Reihe 1, Band 1, Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen der Länder, Excel-Datei, <http://www.vgrdl.de>, Stuttgart 2008.
- Statistisches Bundesamt: *Gesundheitsbericht für Deutschland, Gesundheitsberichterstattung des Bundes*, Metzler-Poeschel: Stuttgart 2001.
- Statistisches Bundesamt: *Leben in Deutschland – Haushalte, Familien und Gesundheit, Ergebnisse des Mikrozensus 2005*, Wiesbaden 2006.
- Statistisches Bundesamt: *Pflegestatistik 2005 – Pflege im Rahmen der Pflegeversicherung, 2. Bericht: Ländervergleich – Pflegebedürftige*, Wiesbaden 2007a.
- Statistisches Bundesamt: *Statistiken der Kinder- und Jugendhilfe – Ausgaben und Einnahmen, Revidierte Ergebnisse*, Wiesbaden 2007b.
- Statistisches Bundesamt: *Sonderauswertung zur 11. Koordinierten Bevölkerungsprognose*, Wiesbaden 2007c.
- Statistisches Bundesamt: *Sozialleistungen – Sozialhilfe 2006*, Fachserie 13, Reihe 2, Wiesbaden 2008.
- Statistisches Landesamt Bremen: *Kinder und Jugendhilfe – Ausgaben und Einnahmen im Land Bremen 2005*, Bremen 2006a.
- Statistisches Landesamt Bremen: *Sonderauswertung zur 11. Koordinierten Bevölkerungsprognose*, Wiesbaden 2006b.
- The Peter F. Drucker Foundation for Nonprofit Management: *Annual Report 1999*, <http://www.pfd.org/forms/annual99.pdf>, 2000.
- Van Mosseveld, C. und J. Smit: *Health and Social Care Accounts 1998-2003*, Statistics Netherlands, Working Paper, Voorburg 2005.
- Weyerer, S.: *Altersdemenz*, Gesundheitsberichterstattung des Bundes, Heft 28, RKI, Berlin 2005.
- Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium der Finanzen: *Nachhaltigkeit in der Finanzpolitik – Konzepte für eine langfristige Orientierung öffentlicher Haushalte*, Berlin 2005.

Glossar

Arbeitsproduktivität: Die Arbeitsproduktivität gibt den Output (reale Wertschöpfung) je Beschäftigtem bzw. je Beschäftigtenstunde wieder.

Ausgleichsmesszahl: Die Ausgleichsmesszahl eines Landes ist die Summe der beiden Messzahlen, die zum Ausgleich der Einnahmen der Länder und zum Ausgleich der Steuereinnahmen der Gemeinden getrennt festgestellt werden (§6 FAG).

Bereinigte Einnahmen: Laufende Einnahmen plus Einnahmen aus der Kapitalrechnung: Einnahmen der laufenden Rechnung sind Steuern, steuerähnliche Abgaben, Zuweisungen und Zuschüsse von anderen Haushaltsebenen sowie sonstige laufende Einnahmen wie Zinseinnahmen. Einnahmen aus der Kapitalrechnung enthalten Investitionszuschüsse und Zuweisungen, Veräußerungen von Vermögen und Bewertungsgewinne.

Bereinigte Ausgaben: Laufende Ausgaben plus Ausgaben aus der Kapitalrechnung. Erstere umfassen Personalausgaben, laufenden Sachaufwand, Zinsaufwendungen und Zuschüsse; Ausgaben der Kapitalrechnung schließen Sachinvestitionen in Bauten, den Erwerb von Sachvermögen und Zuschüsse zu Investitionen sowie Bewertungsverluste ein.

Bevölkerung: Zur Bevölkerung zählen auch die in den jeweiligen Ländern gemeldeten Ausländer (einschließlich der Staatenlosen).

Bruttoinlandsprodukt (BIP): Das Bruttoinlandsprodukt ist Ausdruck der gesamten im Inland erbrachten wirtschaftlichen Leistung (Wertschöpfung), unabhängig davon, in welchem Umfang inländische oder ausländische Wirtschaftseinheiten dazu beigetragen haben. Dies ergibt sich als Summe aller Produktionswerte eines Landes abzüglich sämtlicher bei der Produktion verbrauchten Güter (Vorleistungen). Es ist gleich der Summe der Bruttowertschöpfungen der einzelnen Sektoren. Es gibt in zusammengefasster Form ein Bild der wirtschaftlichen Leistung einer Volkswirtschaft.

Bruttonationaleinkommen (BNE): Das Bruttonationaleinkommen ist ein Indikator für die Einkommen der Inländer im Gegensatz zu den Einkommen des Inlands, dem Bruttoinlandsprodukt. Es errechnet sich für das

Land Bremen, indem man vom Bruttoinlandsprodukt die Primäreinkommen abzieht, die an die übrige Welt (Umland und Ausland) geflossen sind, und umgekehrt die Primäreinkommen hinzufügt, die von inländischen Wirtschaftseinheiten aus der übrigen Welt (Umland und Ausland) bezogen wurden.

Einrichtungen der Sozialwirtschaft: Hierzu zählen in diesem Bericht alle Leistungserbringer von sozialwirtschaftlichen Dienstleistungen, darunter die öffentlichen Einrichtungen des Sozialschutzes, Einrichtungen der ambulanten, teilstationären und stationären Sozialversorgung, Einrichtungen der Beschäftigungssicherung, sonstige Einrichtung der Sozialversorgung sowie Verwaltungseinrichtungen. Im weiteren Sinne zählen zur Sozialwirtschaft auch Einrichtungen der Gesundheitswirtschaft, die hier jedoch nicht betrachtet werden.

Finanzkraftmesszahl: Die Finanzkraftmesszahl eines Landes ist die Summe der Einnahmen des Landes und der Steuereinnahmen seiner Gemeinden (§ 6 FAG). An dieser Größe wird der Ausgleichsanspruch bzw. die Ausgleichsverpflichtung eines Landes im Länderfinanzausgleich bemessen.

Investitionsausgaben: Ausgaben für Baumaßnahmen, Erwerb von beweglichen und unbeweglichen Sachen, investive Zuweisungen und Zuschüsse, Vergabe von Darlehen, Erwerb von Beteiligungen.

Hilfe in besonderen Lebenslagen: Leistungen nach Kapitel 5 bis 9 Sozialgesetzbuch XII, die zum Ziel haben, denjenigen zu helfen, die sich in einer besonders schwierigen Lebenssituation befinden (z.B. Pflegebedürftigkeit, Krankheit, Behinderung).

Kapitalrechnung: umfasst die investiven Einnahmen und Ausgaben.

Neuverschuldung: Gesamtbetrag der in einem Haushaltsjahr aufgenommenen Kredite (Bruttoneuverschuldung) abzüglich derjenigen Mittel, die für eine Refinanzierung der im laufenden Haushaltsjahr vertragsgemäß anfallenden Tilgungen früherer Perioden erforderlich werden. Gelegentlich auch als Nettoneuverschuldung bezeichnet.

Personal der Sozialwirtschaft: Zum Personal insgesamt zählen alle Beschäftigten der Einrichtungen der Sozialwirtschaft.

Primäreinnahmen: Bereinigte Einnahmen minus Vermögensveräußerungen.

Primärausgaben: Bereinigte Ausgaben minus Zinsausgaben.

Primärsaldo: Abschluss des Primärhaushalts, d.h. Differenzbetrag zwischen Primäreinnahmen und Primärausgaben.

Sozialausgaben: umfassen nach der Definition des Sozialbudgets öffentliche Ausgaben für den Schutz von Ehe und Familie, Gesundheit, Beschäftigung, Alter und Hinterbliebenen, Folgen politischer Ereignisse, Wohnen, Sparen und Vermögensbildung sowie für Allgemeine Lebenshilfen (siehe Anhang). Der Art nach sind Einkommensleistungen, Sachleistungen, Verwaltungsausgaben sowie sonstige Ausgaben zu unterscheiden.

Sozialwirtschaftsausgaben: Sie umfassen alle Dienstleistungen für soziale Zwecke unabhängig ob sie öffentlich oder privat finanziert werden.

Sozialwirtschaftsquote: Die Sozialwirtschaftsquote misst die Wertschöpfung der Sozialwirtschaft im Vergleich zur gesamtwirtschaftlichen Wertschöpfung, dem Bruttoinlandsprodukt. Da im Land Bremen das Bruttoinlandsprodukt durch die hohe Zahl von Einpendlern nicht dem erwirtschafteten inländischen Einkommen entspricht, wird für Bremen die Sozialwirtschaftsquote auf das Bruttonationaleinkommen bezogen.

Sparquote: Der nicht konsumierte Teil des Verfügbaren Einkommens zuzüglich der Zunahme betrieblicher Versorgungsansprüche stellt das Sparen der privaten Haushalte dar. Die Relation aus dem so ermittelten Sparen zu dem Verfügbaren Einkommen (letzteres erhöht um die Zunahme der betrieblichen Versorgungsansprüche) wird als Sparquote der privaten Haushalte bezeichnet.

Verfügbares Einkommen: Das Verfügbare Einkommen der privaten Haushalte (Ausgabenkonzept) ergibt sich dadurch, dass dem Primäreinkommen einerseits die monetären Sozialleistungen und die sonstigen laufenden Transfers hinzugefügt werden, die die privaten Haushalte überwiegend seitens des Staates empfangen; abgezogen werden dagegen andererseits Einkommen- und Vermögenssteuern, Sozialbeiträge und sonstige laufende Transfers, die von den privaten Haushalten zu leisten sind. Das Verfügbare Einkommen der privaten Haushalte entspricht damit den Einkommen, die den privaten Haushalten letztendlich zufließen und die sie für Konsum- und Sparzwecke verwenden können.

Vorleistungen: Wert der im Produktionsprozess eingesetzten nicht dauerhaften Produktionsgüter wie z.B. Sachgüter in Pflegeheimen.

Wertschöpfung: Es ist zwischen Brutto- und Nettowertschöpfung zu unterscheiden. Die Bruttowertschöpfung gibt das bewertete Produktionser-

gebnis minus Vorleistungen an. Die Nettowertschöpfung ist die um die Abschreibungen verminderte Bruttowertschöpfung. Sie gibt gleichzeitig die Summe der im Produktionsprozess entstandenen Einkommen an. Auf nationaler Ebene stellt das Bruttoinlandsprodukt zu Marktpreisen die Summe der Bruttowertschöpfungen der inländischen produzierenden Einheiten dar.

Wertschöpfungsquote: Die Wertschöpfungsquote der Sozialwirtschaft gibt den Wert der produzierten Güter und Leistungen in der Sozialwirtschaft im Verhältnis zur Wertschöpfung aller Wirtschaftssektoren (Bruttoinlandsprodukt) an.

Zins-Ausgaben-Quote: Anteil der Zinsausgaben an den bereinigten Gesamtausgaben. Eine ansteigende Zins-Ausgaben-Quote bedeutet automatisch die Einschränkung anderer Ausgabenbereiche.

Zinslast-Quote: Anteil der Zinsausgaben an den bereinigten Gesamteinnahmen. Die bereinigten Gesamteinnahmen enthalten nicht die Nettokreditaufnahme. Die Zins-Steuer-Quote gibt an, welcher Anteil von den realisierten Steuereinnahmen für die Tilgung der Zinsen eingestellt wird.

Index

- Altenhilfe, 14, 25
- Altenpfleger, 61, 62
- Altenplan, 25, 40
- Alter, 25, 121
- Alterung, 89, 96, 97, 104
- Althammer, J., 11
- Anheier, H.A., 6
- Anreize, 7
 - Ambulante Versorgung, 99
 - Stationäre Versorgung, 99
- Arbeiterwohlfahrt, 38
- Arbeitnehmerkammer Bremen, 61
- Arbeitseinkommen, 74
- Arbeitsförderung, 32
- Arbeitslosigkeit, 71, 113, 121
 - Quote, 60, 100
 - Strukturell, 82
- Arbeitsnachfrage, 59
- Armut, 109
- Atkinson, T., 49
- Ausgleichsmesszahl, 139
- Australian Bureau of Statistics, 9, 115

- Bäcker, G., 73
- Baden-Württemberg, 97
- Barr, N., 73
- Basisszenarium, 104
- BASYS, 76
- Baumol, W.J., 57, 86
- BAW, 34, 63, 76

- Bayern, 67
- Beauftragte für Migration, 96
- Bedarf, 2, 100
 - Finanzierung, 104
 - Pflege, 35, 97
 - Sozialleistungen, 2, 23, 24, 113
- Behinderte, 13, 14, 22, 44, 121
 - Betreuung, 112
 - Eingliederung, 100
 - Eingliederungshilfe, 23
 - Schweregrad, 23
 - Werkstätten, 38, 63, 100
- Bellmann, G., 5
- Benchmarking, 6
- Bereinigte Ausgaben, 77, 139
- Bereinigte Einnahmen, 69, 139
- Berlin, 60, 79
- Beschäftigung, 2, 28, 54, 92
 - Effekte, 58, 59, 103
 - Rechnung, 115
- Betreuungsintensität, 76
- Bevölkerung, 139
- BFSFJ, 23, 97, 98
- Birg, H., 96
- Blos, K., 44
- BMFSFJ, 58
- Bosch, G., 87
- Bremen, 16, 18, 20, 35, 42, 48, 77, 79, 86, 95, 120
- Bremer Heimstiftung, 61
- Bremerhaven, 10, 18, 20, 35, 37, 48,

- 59, 86, 89, 95
 Bremische Bürgerschaft, 25
 Breyer, F., 64
 Bronke, K., 63
 Bruttoinlandsprodukt, 5, 50, 88, 92, 139
 Bruttonationaleinkommen, 1, 50, 139
 Bruttowertschöpfung, 1, 6, 41, 46, 50–52, 54, 67, 105, 107
 Bucholz, W., 64
 Budgetrestriktion, 68, 72
 Bundesagentur für Arbeit, 18, 29, 37
 Bundesergänzungszuweisungen, 71, 77, 93
 Bundesministerium der Finanzen, 42, 70, 92, 111
 Bundesministerium für Arbeit und Soziales, 7, 22
 Bundesministerium für Gesundheit, 24, 97
 Bundesministerium für Wirtschaft, 92, 95
 Bundesverfassungsgericht, 120
 Bundesversorgungsgesetz, 24

 Caritas, 38
 Chancengleichheit, 100, 109
 Comeback, 35
 Con_sens, 80, 100

 Daten, 10, 118
 Qualität, 120
 Dathe, D., 5
 Demenz, 41, 99
 Deutsche Bundesbank, 67, 83, 92
 Deutscher Bundestag, 37
 Diakonie, 38

 DIW, 58
 Drucker, P.F., 5

 Economic Policy Committee, 104
 Effizienz, 73, 113
 Effizienzreserven, 99, 104
 EFRE, 11, 47
 Ehrenamtliche Hilfen, 2, 3, 38, 45, 113
 Eingliederung, 7
 Hilfe, 22, 100
 Leistungen, 29
 soziale, 34, 111
 Einkommensleistungen, 73
 Einkommensschichten, 110
 Einkommensteuer, 45
 Einrichtungen
 Pflege, 39, 53
 Sozialwirtschaft, 54, 140
 Wohlfahrt, 5, 115
 Erstattungen, 125
 Erwerbsbeteiligung, 92
 Erwerbstätigkeit, 2
 Frauen, 98
 ESF, 11, 46
 EUROSTAT, 9, 115, 122
 Export, 62, 80
 Externe Effekte, 65

 Föderalismuskommission, 51
 Föst, U., 7
 Fürsorgeprinzip, 41, 43, 110
 Familie, 14, 58, 95, 96, 98, 121
 Leistungen, 112
 Feld, L.P., 69
 Fertilität, 96
 Finanzausgleich, 70, 79
 Effekt, 76

- Finanzierung
 - Defizit, 94
 - Lokal, 2
 - Privat, 3, 45, 70, 107, 110
- Finanzierungsträger, 75, 119
 - öffentlich, 11
- Finanzkraft, 70
- Finanzkraftmesszahl, 140
- Finanzplanung, 78, 91, 92, 107
 - Mittelfristig, 93
- Finanzpolitik, 6
- Finanzstatistik, 75, 120
- Fiskalische Effekte, 80, 81, 88, 111
- Frauen, 2, 57, 92, 98, 109
 - Behinderte, 23
- Geburtenrate, 89
- Gender Mainstreaming, 47
- Generationen, 64, 75, 82
 - Gerechtigkeit, 75
 - Solidarität, 97
- Gesundheitswirtschaft, 62
- Globalisierung, 5, 85
- Goldene Regel, 82
- Großstädte, 2, 96
- Grossekettler, H., 65
- Häusliche Pflege, 112
- Hamburg, 60, 79
- Handlungsoptionen, 85, 110, 112
- Hartz IV, 18, 44
- Haushalt
 - Konsolidierung, 95, 111
 - Notlage, 77
- Haushaltsproduktion, 46, 112
- Henry-Huthmacher, Ch., 96
- Hochkostenfälle, 73
- Hoffmann, E., 96
- Hofmann, U., 110
- Humankapital, 7, 57, 113
- Igl, G., 40
- Import, 80
- Information
 - Asymmetrisch, 7
- Innovationen, 63
- Input-Output-Analyse, 59
- Input-Output-Tabellen, 115
- Integration, 11
 - Migranten, 101
 - Soziale, 44, 101
- Investitionen, 27, 74, 77, 83, 113
 - Soziale, 35, 105
- Investitionskostenpauschale, 74
- IW, 38, 54, 77, 106
- Jugendhilfe, 9, 19, 47, 96, 112
- Köse, A., 110
- Kaltenborn, B., 21
- Kapital, 49, 64
 - Deckungsverfahren, 64
 - Koeffizient, 74
 - Rechnung, 69, 72, 139, 140
- Kinder, 121
 - Betreuung, 45, 58, 95, 112
 - Betreuungskosten, 96
- Kistler, E., 5
- Kitterer, W., 72
- Klassifikationen, 117
- Knerr, P., 21
- Kommission der Europäischen Gemeinschaften, 109
- Kompetenz, 63
- Kompressionsthese, 97
- Konnexitätsprinzip, 42
- Konsolidierung, 107

- Kostenfunktionen, 72, 91
- Kröger, H.J., 68
- Krankheit, 35, 121
- Krankheitskosten, 40
- Kreditaufnahme, 64, 82, 142
- Kurth-Laatsch, S., 21

- Länderfinanzausgleich, 93
- Lampert, H., 11
- Landesentwicklung, 6
- Langzeitpflege
 - Geldempfänger, 98
 - Heime, 25
 - Stützpunkte, 99
 - Stufe, 25, 99
 - Versicherung, 74
- Lebenserwartung, 24, 89, 99
- Lebenslagen, 72
- Lebensqualität, 7
- Lohnentwicklung, 113
- Lohnsteuer, 71

- Medizinischer Fortschritt, 99
- Meurer, P., 67
- Miegel, M., 6
- Migration, 101
 - Hintergrund, 36, 96
- Missbrauch, 7
- Mobilität, 62
- Modell
 - Variable, 86
- Multiplikator, 58, 76
- Mutterschaft, 122

- Nachfrage, 73
 - Einkommenselastizität, 86
 - Sozialleistungen, 85
- Nachhaltigkeit, 85, 109, 110
- Nettoeffekt, 67, 75, 111

- Netzwerke, 40
- Neuverschuldung, 140
- Niedersächsisches Ministerium für
 - SFFG, 28
- Niedersachsen, 81
- NIW, 34, 63, 76
- Nussbaum, U., 68

- Offene Methode der Koordinierung,
 - 109
- Öffentliche Haushalte
 - Konsolidierung, 94
- Ökonomische Effekte, 80
- Otnad, A., 6

- Paritätische Bremen, 89, 91
- Persönliches Budget, 73
- Personalkosten, 73
- Pflegeversicherung, 11, 25, 40, 70
 - Reform, 98
- Plachta, R., 72
- Planung, 7
- Potenzialwachstum, 113
- Prävalenz, 112
- Prävention, 72, 122
- Prekarisierung, 60
- Priller, E., 6
- Primärausgaben, 68, 72, 77, 93, 141
- Primäreinnahmen, 1, 68, 75, 77, 94,
 - 141
- Primärsaldo, 75, 77
- Private Haushalte, 40
- Produktgruppenhaushalt, 1, 87
- Produktionspotenzial, 59, 74, 94
- Produktionswert, 1, 50, 57, 69, 139
- Produktivität, 57, 86, 87, 95, 139
- Prognos, 58

- Qualifizierung, 2, 111

- Qualität, 107, 113
 Rechnungshof, 74, 77, 79, 80
 Regionaleffekte, 7, 63, 97
 Renzsch, W., 72
 Rheinland-Pfalz, 36
 Sachleistungen, 73
 Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, 92
 Sanierung, 8, 63
 Satellitensystem, 9, 115
 Schäfer, D., 46
 Schaefer, H., 50, 58
 Schneider, M., 85, 110
 Schober, Ch., 104
 Schober, D., 104
 Schulden, 65, 67, 77, 82, 111
 Schwarz, N., 46
 Seibel, W., 6
 Seitz, H., 72
 Selbstfinanzierung, 76, 79, 110
 Selbsthilfe, 22
 Gruppen, 40
 Senatorin für AFGJS, 24, 35, 40, 47, 101
 Senatorin für Finanzen, 6, 38, 43, 69, 70, 77, 79, 101, 128, 129
 Seniorenwirtschaft, 97
 Sicherungsszenarium, 107
 Simsa, R., 104
 Smit, J., 9, 115
 Sozialausgaben, 141
 Sozialdienst, 35
 Soziale Ausgrenzung, 109, 121, 122
 Soziale Berufe, 61
 Soziale Gesundheit, 35
 Sozialgesetzgebung, 72
 Sozialhaushalt, 6, 15, 18, 64, 74, 79, 81, 82, 85, 103, 105, 111, 113
 Sozialhilfe, 22, 25, 33, 34, 74
 Sozialkapital, 49, 57, 111
 Sozialpädagogik, 61
 Sozialpolitik, 5, 95, 105, 110, 112
 Sozialstaat, 89, 110, 112
 Modernisierung, 85, 113
 Sozialversicherung, 41, 44, 64
 Sozialwirtschaft
 Abgrenzung, 6, 9, 11, 72, 76, 115, 117
 Ausgaben, 141
 Quote, 1, 141
 Rechnung, 115
 Weiterentwicklung, 113
 Zukünftige Entwicklung, 4, 85
 Sparen, 111, 141
 Stadtstaaten, 51
 Statistisches Bundesamt, 36, 87
 Steuern, 2, 71
 Mehreinnahmen, 94
 Schätzungen, 92
 vergünstigungen, 44
 Zerlegung, 72
 Strukturwandel, 5
 Subsidiaritätsprinzip, 11
 Tagesbetreuung von Kindern, 19
 Technologie, 105
 Teilkaskoversicherung, 74
 Teilzeitbeschäftigte, 74, 100, 116
 Transparenz, 73, 109
 Umlage
 Finanzierung, 110

- Verfahren, 64
- Umlandgemeinden, 8
- Umsatzsteuer, 71, 93
- Unentgeltliche Leistungen, 10, 45, 112
- Unternehmensteuerreform, 92

- Van Mosseveld, C., 9, 115
- Verfügbare Einkommen, 141
- Vermögensveräußerungen, 69, 82
- Vermögensveräußerungen, 140
- Vernetzung, 105
- Verschuldung, 5
- Versicherung, 41, 64, 70
- Versicherungsprinzip, 41, 43, 110
- Versorgungsprinzip, 41, 43, 110
- Verträge, 73
- Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen, 6, 49, 54, 117, 120

- Wachstum, 9, 57, 58, 64, 75, 92–94, 110
 - Strategie, 79, 96
- Wahl, S., 6
- Wanderungen, 63
- Wehling, W., 67
- Wertschöpfung, 13, 107, 141
- Wettbewerb, 39, 63, 113
- Wettbewerbsfähigkeit, 7, 94
- Weyerer, S., 41
- Wirtschaftlichkeit, 6, 39, 42
- Wirtschaftspolitik, 105
- Wissenschaftliche Beirat beim Bundesministerium für Finanzen, 110
- Wohlfahrtspflege, 5, 6, 38
- Wohnen, 12, 22, 73, 121, 141
- Wohnkostenbeihilfe, 36, 105, 107, 121
- Wohnsitzprinzip, 72
- Work-Life Balance, 58

- Zimmer, A., 6
- Zinsausgaben, 52, 68, 72, 75, 79, 111
- Zinserträge, 64
- Zinslast-Quote, 77, 142
- Zinssatz, 82
- Zins-Ausgaben-Quote, 77, 142
- Zins-Steuer-Quote, 67, 77
- Zivildienst, 46