

Hinter dem Horizont geht es weiter – aber wohin?

**Welche finanziellen und politischen
Perspektiven hat Bremen noch?**

Politik und Moderne

Band VII

Bildungswerk Umwelt und Kultur
in der Heinrich Böll Stiftung
Plantage 13, 28215 Bremen
Telefon + Fax: 0421-35 23 68/89
eMail: ruedel.boell@t-online.de

Hinter dem Horizont geht es weiter – aber wohin?

**Welche finanziellen und politischen Perspektiven
hat Bremen noch?**

**Veröffentlichung von Beiträgen der
gleichnamigen Tagung.**

**Politik und Moderne
Band VII**

Herausgeber:
Heinrich Böll Stiftung • Bremen
Heinrich Böll Stiftung

Inhaltsverzeichnis

Vorwort	3
Ralf Fücks	
Quo vadis, Bremen?	5
Hans Jürgen Kröger	
Bremer Sanierungsprogramm 1994 – 2004	
Schlussbilanz einer erfolglosen	
Investitions- und Sparpolitik	9
Zum finanzpolitischen Horizont	
Dr. Ulrich Nußbaum	49
Karoline Linnert	57
Prof. Gisela Färber	66
Zum gesellschaftspolitischen Horizont	
Dr. Albrecht Göschel	79
Waltraud Luschny	92
Prof. Walter Siebel	100

Vorwort

Hinter dem Horizont

Mit zunehmender Radikalität verändert sich unsere Gesellschaft. Stichworte sind hier: Globalisierung, Individualisierung, Demographie. Die Folgen sind: wirtschaftliche Probleme, Arbeitslosigkeit, wachsende Armut gegenüber zunehmendem Reichtum weniger, soziale Polarisierung und auch die Finanznot öffentlicher Haushalte. Aufgaben und Rolle des Staates und der gesamten staatlichen Ordnung (Föderalismus) stehen zur Diskussion. Bremen hatten die Vorläufer dieser Entwicklung schon früh getroffen (Werften) und zu einer Haushaltsnotlage geführt, der der Bund mit einem Sanierungsprogramm begegnen wollte. Ende 2004 lief die Sanierung aus. Hans Jürgen Kröger zieht eine detailreiche Bilanz des Sanierungsprogramm, indem er ihr Scheitern feststellt und die Frage offen bleibt, ob die Verbesserung der Finanzausstattung Bremens eine realistische Option ist? In der Diskussion sind verschiedene Varianten:

a) Die Steuerverteilung macht Bremen arm. Gibt es eine realistische Chance, hieran etwas zu ändern, indem z.B. ein Teil der Lohn- und Einkommensteuer dort verbleibt, wo sie erwirtschaftet wird?

b) Oder ist die Erhöhung der Einwohnerwertung eine realistische Option für Bremen?

c) Was könnte eine erneute Anrufung des Bundesverfassungsgerichts bringen oder

d) liegt die Zukunft Bremens in einem Nordstaat mit einem starken Großraumverband Bremen?

Dazu äußern sich die Beiträge von Dr. Ulrich Nussbaum Bremens Finanzsenator, Karoline Linnert, Sprecherin des Haushalt- und Finanzausschusses der Bremischen Bürgerschaft und Prof. Gisela Färber von der Deutsche Hochschule für Verwaltungswissenschaften in Speyer.

Neben dem fiskalischen Scheitern der Haushaltssanierung scheint es auch nicht gelungen zu sein, Zukunftsweisendes anzuschieben wie es z.B. Hamburg gelungen ist, ob nun rotgrün oder CDU regiert, bei allen Kritiken, die im Einzelnen berechtigt sein mögen.

Das letzte Jahrzehnt in Bremen war eine Geschichte der Selbsttäuschung über die „Erfolge“ der Sanierungspolitik. Die einst stolze hansestädtische Tradition aus Liberalität und Welt-offenheit, aus Geschäftstüchtigkeit, staatsbürgerlicher Verant-wortung und Eigensinn kränkelt. Die Selbstrechtfertigung, dass die Republik aus der Eigenständigkeit Bremens Vorteile zieht, ist hohl geworden. Was kann Bremen tun? Dazu versuchen Aus-blicke Dr. Albrecht Göschel vom Institut für Urbanistik in Berlin, Waltraut Luschny, stell. Chefredakteurin von arte und Prof. Walter Siebel von der Universität Oldenburg.

Peter Rüdell
Heinrich Böll Stiftung Bremen

Quo vadis, Bremen?

Es geht um eine Bilanz: Wo stehen wir nach mehr als 10 Jahren „Sanierungsprogramm“ in Bremen? Was sind die Perspektiven, wohin kann und soll die Reise gehen? Ich kann mich noch an die Aufbruchstimmung erinnern, nachdem Bremen mit Hilfe des Bundesverfassungsgerichts milliardenschwere Finanzhilfen des Bundes erstritten hatte und das Sanierungsprogramm aus der Taufe gehoben wurde. Wir hatten das Gefühl einer historischen Chance, den wirtschaftlichen und finanziellen Aderlass Bremens und Bremerhavens zu stoppen und eine Wende zum besseren einzuleiten. Diese Stimmung war nicht auf die politische Klasse beschränkt: das von Senat und Bürgerschaft beschlossene Sanierungsprogramm wurde flankiert von einem „Bremer Sanierungsbündnis“, das die „tragenden gesellschaftlichen Kräfte“ umfasste – vor allem die Handelskammer und die Gewerkschaften. Das Manko dieser Allianz bestand darin, dass sie das alternative Bremen nicht einbezog, von der Kulturszene bis zu den Umweltverbänden. Damit blieb auch ein kritisches und kreatives Potential außen vor. Umso größer war der Druck auf die Grünen, diese Perspektiven in die Sanierungspolitik einzubringen.

Von Anfang an ging es um die Doppelstrategie von „Sparen und Investieren“, und von Beginn waren sowohl der Sparkurs wie die Investitionspolitik umstritten: wo sollten die Prioritäten gesetzt werden, wie weit waren Kürzungen im sozialen Bereich hinnehmbar, wieviel Personalabbau war in den Behörden möglich, welche Strategie sollten wir in der Wirtschaftspolitik und in der Stadtentwicklung verfolgen?

Das von der „Ampel“ beschlossene Investitions-Programm war ein Kompromiss zwischen strukturkonservativen und innovativen Elementen, darunter die Förderung von Wissenschaft und Forschung, der Ausbau des Technologieparks und des Flughafenquartiers, die Stärkung der Innenstadt und des Tourismus. Ein gemeinsames Leitbild von Bremens Zukunft gab es schon

damals nicht – dazu waren die Gegensätze in der Koalition zu groß, vor allem in der Stadtentwicklungspolitik, wo eine forcierte Flächenerschließung auf der „grünen Wiese“ gegen das Primat für Innenentwicklung und Flächenrecycling stand. Symbolisch verdichtete sich dieser Gegensatz in den Konflikten um die Hemelinger Marsch auf der einen, die alten Hafentreppensysteme auf der anderen Seite. Das Leitbild von der „Stadt am Fluss“ wurde zwar populär, aber nicht verbindlich. Auch das Verhältnis von Straßenbau und öffentlichem Verkehr blieb umstritten.

Insofern stand schon der Beginn des Sanierungsprogramms in der Gefahr, nach dem Motto „viel hilft viel“ den Geldsegen in alle Richtungen auszustreuen, statt klare Prioritäten zu setzen. Immerhin gab es noch eine lebhaftere öffentliche Debatte um die Richtung der Politik – anders als in Zeiten der Großen Koalition, in der die Diskussion über Alternativen durch Selbstbeweihräucherung ersetzt wurde. Dass die „Ampel“ deshalb weniger handlungsfähig gewesen sei, gehört zur nachträglichen Legendenbildung.

Die Entscheidung, den durch die Sanierungshilfen des Bundes gewonnenen Handlungsspielraum voll in Investitionen umzusetzen, um damit Wirtschaftswachstum, Beschäftigung und Steuereinnahmen anzukurbeln, wurde im Senat (und bei den Grünen) durchaus kritisch diskutiert. Auch Klaus Wedemeier, der damalige Präsident des Senats, schlug sich mit der Frage herum, ob diese Rechnung aufgehen würde. Die Alternative, einen Teil der Sanierungshilfen direkt für den Schuldenabbau zu verwenden, um damit die Zins- und Tilgungslasten zu reduzieren, wurde schließlich verworfen. Aus heutiger Sicht war das ein strategischer Fehler. Neben den großspurigen Wachstums Szenarien aus dem Wirtschafts- und Finanzressort spielte dabei auch eine Rolle, dass eine expansive Investitionspolitik die Kompromissbildung in der Koalition erleichterte. Immerhin wurde vereinbart, dass in den folgenden Jahren eine kritische Prüfung erfolgen sollte, ob die erhofften Effekte auch eintreten, um gegebenenfalls das Ruder herumwerfen zu können.

Dann kam die „Piepmatzaffäre“, das vorzeitige Ende der Ampel und die Bildung der Großen Koalition, die als „Sanierungs Koalition“ in die Bremer Geschichte eingehen wollte. Seit her flossen 8,5 Mrd. Euro Sanierungshilfen nach Bremen und

Bremerhaven. Finanziert wurde damit ein beispielloses Investitionsprogramm. Es handelte sich quasi um eine keynesianische Wette auf kleinstem Raum: je mehr öffentliche Investitionen, desto mehr Wachstum. Als spätestens nach dem ersten Fünfjahresplan absehbar wurde, dass die Wette nicht aufging, haben SPD und Union nicht etwa den Kurs korrigiert, sondern den Einsatz noch erhöht. Das war die Stunde der scheinselfständigen Bremischen Gesellschaften, mit denen das öffentliche Kreditvolumen weiter aufgebläht wurde – mit Zinsbelastungen für die nächsten 30 Jahre.

Es gab Investitionsmittel wie in keiner anderen deutschen Stadt – aber es gab kein Leitbild von der Zukunft der Stadt und damit auch keine klaren Kriterien für die Investitionspolitik. Statt nüchterner Kosten-Nutzen-Rechnung herrschte Wunschdenken, statt eines soliden Controlling traten diejenigen, die für Fehlinvestitionen etwa beim Space Park oder im Gewerbegebiet „Hansapark“ verantwortlich waren, in wechselnden Rollen als Gutachter auf – das BAW ist dafür ein krasses Beispiel. Die Sanierungspolitik wurde wider besseres Wissen als Erfolg verkauft, bis in diesem Frühjahr ihr Scheitern auch durch noch so bodenloses Schönreden nicht mehr zu vertuschen war.

Der Schuldenturm ist im Sanierungszeitraum auf mehr als 12 Mrd. Euro gewachsen. Die Arbeitslosigkeit bleibt überdurchschnittlich hoch, von einem selbst tragenden Wirtschaftsboom kann keine Rede sein. Der Strukturwandel zu einer Wissens- und Dienstleistungsökonomie ist auf halbem Weg stecken geblieben. Die PISA-Studien haben das Desaster der Bremer Bildungspolitik offengelegt. Eine jährliche Kreditaufnahme von 1 Milliarde bei einem Haushaltsvolumen von 3,8 Milliarden treibt die Verschuldung in rasendem Tempo weiter nach oben. Jedes Unternehmen müsste angesichts solcher Zahlen Konkurs anmelden – in Bremen vertraut man darauf, dass ein Bundesland nicht Bankrott gehen kann und dass irgendwann die Solidargemeinschaft des Bundes und der Länder die Zeche zahlt.

Wenn überhaupt, werden sie aber nur ein weiteres Mal zahlen, wenn Bremen diesmal die Gewähr bietet, kein Fass ohne Boden zu sein. Dazu gehört eine dauerhafte Verbesserung der Stellung Bremens im bundesweiten Finanzausgleich, sei es über eine höhere Einwohnerwertung, eine teilweise Umleitung

der Einkommenssteuer vom Wohnort auf den Beschäftigungs-ort oder eine Übernahme der Hafenlasten durch den Bund. Das lässt sich vielleicht im Rahmen einer Neuordnung des Finanzausgleichs zwischen Bund, Ländern und Gemeinden verhandeln. Aber auch eine solche Entlastung wird die Bremische Eigenleistung nicht ersetzen können. Es ist richtig, dass Bremen sich angesichts der finanzpolitischen Rahmenbedingungen nicht mehr allein aus eigener Kraft sanieren kann. Aber ohne eigene Kraftanstrengung über die nächsten 10, 20 Jahre wird es auch keine Hilfe von außen geben.

Nötig sind zum einen klare Prioritäten bei den öffentlichen Ausgaben für Bildung, Wissenschaft, Innovation, für eine Stärkung der kreativen Kräfte Bremens. Zum anderen führt kein Weg an einer kritischen Überprüfung von Staatsaufgaben und -ausgaben vorbei. Der jetzige Umfang des öffentlichen Diensts und der öffentlichen Leistungen ist auf Dauer nicht zu halten. Ohne einen stärkeren Beitrag der Bremer Bürger wird der Stadtstaat nicht zu retten sein. Bremen muss seine alte Tradition bürgerlichen Engagements, der Teilnahme der Bürgerschaft an den öffentlichen Angelegenheiten, neu beleben.

Auf die Mobilisierung von Eigeninitiative und Kreativität besann sich der Senat erst, als das Ende der fetten Jahre schon bevorstand. Die Bewerbungskampagne für die Kulturhauptstadt Europas war ein Lichtblick, der aufscheinen ließ, welche Potentiale im Zusammenspiel von Kultur, Wissenschaft und Wirtschaft liegen. Dieser Ansatz muss weitergeführt werden. Bremen braucht Ziele, die eine gemeinsame Kraftanstrengung lohnen. Dazu gehört auch die Verständigung über Leitbilder für Bremens Zukunft, die Identifikation stiften und Orientierung bieten. Zu wissen, was Bremen sein will, ist die wichtigste Voraussetzung für die Überwindung der Misere.

Bremer Sanierungsprogramm 1994 – 2004 **Schlussbilanz einer erfolglosen Investitions- und Sparpolitik** **(Aktualisierte u. erweiterte Vortragsfassung.)**

1. Mit »Sparen und Investieren« Haushalt sanieren – Das Bremer Sanierungsprogramm

Mit Sanierungshilfen des Bundes von insgesamt 8,5 Mrd. € (1994 bis 2004) plante Bremen, seinen vor Sanierungsbeginn angehäuften Schuldenberg von 9,0 Mrd. € (1993) abzutragen. 6,2 Mrd. € sind nach dem Bremer Sanierungsprogramm für die Schuldentilgung verwandt worden, der Rest (2,3 Mrd. €) für Investitionen. Neben dem geplanten Schuldenabbau setzte Bremen auf die Doppelstrategie »Sparen und Investieren«. Die Haushaltsausgaben sollten im Vergleich zu den westlichen Bundesländern unterdurchschnittlich (»Sparen«), die Investitionsausgaben überdurchschnittlich (»Investieren«) steigen. Die öffentlichen Investitionen sollten private Folgeinvestitionen auslösen, die im Vergleich zu den alten Bundesländern (alte BL) zu einem überdurchschnittlichen Wirtschafts-, Arbeitsplatz- und Einwohnerwachstum führen und die Zahl der Arbeitslosen und Sozialhilfeempfänger verringern. Durch zusätzliche Arbeitsplätze und Einwohner würden mehr Steuereinnahmen in Bremens Haushaltskasse fließen und weniger (Sozial)Ausgaben anfallen. Bremen wollte sich quasi »am eigenen Schopf« aus dem Schuldensumpf ziehen. Mit dem Sanierungsprogramm sollte die Wirtschafts- und Finanzkraft des Stadtstaates gestärkt und der Haushalt dauerhaft konsolidiert und saniert werden.

Im Folgenden wird anhand amtlicher Zahlen des Statistischen Landesamtes, der Bundesagentur für Arbeit und des Finanzsenators zu prüfen sein, ob vom Bremer Senat die im Sanierungsprogramm angestrebten Wirtschafts-, Haushalts- und Finanzziele erreicht wurden.

2. Wirtschaftswachstum – Bremen koppelt sich weiter vom Bundestrend ab

Investitionen mit Zins»ersparnissen« finanziert

Die notwendigen Finanzierungsspielräume für zusätzliche Investitionen verschaffte sich der Bremer Senat mit einem Rechenkunststück. Bremen, so die Modellrechnung, hätte ohne Sanierungshilfe des Bundes zusätzliche Kredite aufnehmen und Zinsen darauf entrichten müssen. Da Sanierungsbeträge gezahlt wurden, konnte Bremen diese »zusätzlichen« Zinsausgaben »sparen«. Mit den »eingesparten« Zinsen finanzierte Bremen das Investitionssonderprogramm (ISP). Weil die Zinsen nur virtuell gespart wurden, mussten die zur Finanzierung benötigten Gelder den Sanierungszahlungen entnommen und damit der Schuldentilgung vorenthalten werden.¹⁾

Nach dem Sanierungsprogramm sollten von 1993 bis 1997 918 Mio. € Zinsen »eingespart« werden. Um diese Zinsen »einzusparen«, hätten aber die Schulden wie geplant um 2,7 Mrd. € sinken müssen. In Wirklichkeit haben sie sich bis 1998 nur um 312 Mio. € verringert. Für 2002 war ein Schuldenstand von 6,7 Mrd. € geplant, tatsächlich betrug er 10,6 Mrd. €.²⁾ „Erst eine mit einem deutlichen Schuldenabbau verbundene Zinsentlastung hätte ... Freiräume geschaffen.“³⁾ Neben dem (nicht geleisteten) Schuldenabbau sind überhöhte Zinssätze in die Zinsrechnung eingeflossen (angenommen 6,4 %⁴⁾ [1994 – 2004], real nahmen die Zinssätze aber von 6,5 % [1995] auf 3,7 % [2004] ab), die eine weitere »Zinsersparnis« zur Folge hatten. Weil weder Schulden(abbau) noch Zinshöhe den Kalkulationsgrundlagen entsprachen, entpuppte sich das Investitionsfinanzierungsmodell bereits in der ersten Sanierungsphase als Luftbuchung. Schon 1997 äußerte der Landesrechnungshof

1) Dieses Verhalten war zulässig, weil in der Verwaltungsvereinbarung zwischen Bremen/Saarland und dem Bund nur die Schuldentilgung und nicht der Schuldenabbau geregelt wurde. Insofern hat Bremen auch nicht gegen die Vereinbarung verstoßen als es seine Schulden erhöhte, statt sie abzubauen.

2) Vgl. Rechnungshof der Freien Hansestadt Bremen (Hg.), Jahresbericht 2005, Tz. 164, 165 u. 178. Im Folgenden als Jahresbericht zitiert.

3) Jahresbericht 2005, Tz. 165.

4) Vgl. Bürgerschaftsdrucksache 13/664 vom 12. 10. 1993.

beträchtliche Skepsis am Sanierungskurs. Es „bleibt abzuwarten, ob der von Bremen eingeschlagene Weg, die Sonder-Bundesergänzungszuweisung nicht restlos zur Schuldentilgung zu verwenden, sondern zusammen mit weiteren erheblichen Krediten für Maßnahmen zur Förderung der Wirtschaftskraft einzusetzen, künftig Einnahmesteigerungen bewirkt, die zumindest über die für Kredite zu leistenden Zinsen liegen und der Weg sich damit längerfristig als richtig erweist.“⁵⁾ Da das nicht der Fall war, hat das ISP die Schulden erhöht und die Haushaltsnotlage verstärkt. Daran ändert auch eine nachträgliche Zahlenakrobatik nichts, die nachzuweisen versucht, dass Bremen ohne Sanierungsprogramm 30.000 Arbeitsplätze und 40.000 Einwohner weniger hätte. Diese »zusätzlichen« Arbeitsplätze und Einwohner sollten Bremen 160 Mio. € »zusätzliche« Einnahmen beschert haben. Hätte Bremen aber das für das ISP ausgegebene Geld für den Schuldenabbau verwendet, so wären der Schuldenstand um 3 Mrd. € und die Zinszahlungen um jährlich 150 Mio. € niedriger. Ergebnis dieser Modellrechnung ist ein »Zinsgewinn« von 10 Mio. € pro Jahr mit Aussicht auf noch bessere Ergebnisse, wenn das ISP erst einmal seine volle Wirkung entfaltet.⁶⁾

Investitionen trotz fehlender Wirtschaftlichkeitsberechnungen

Investitionen sollten nach dem Sanierungsprogramm nur durchgeführt werden, wenn durch Wirtschaftlichkeitsberechnungen wirtschafts- und finanzkraftstärkende Effekte (zusätzliches Wachstum und höhere Steuereinnahmen) nachgewiesen werden können. In der Landeshaushaltsordnung (LHO) heißt es hierzu im § 7: „Für alle finanzwirksamen Maßnahmen sind angemessene Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen durchzuführen.“ In den ersten Jahren unterblieben Wirtschaftlichkeitsberechnungen weitgehend. Sie wurden nur „vereinzelt und in unterschiedlicher Art und Weise nachgewiesen.“⁷⁾ Bei einem

5) Vgl. Jahresbericht 1997, Tz. 45.

6) Vgl. Günter Dannemann: Ansatzpunkte zur Sanierung der Stadtstaaten, begleitende Unterlagen zum Vortrag im Rahmen der 8. Sitzung der Enquete-Kommission „Eine Zukunft für Berlin“ am 18. 6. 2004 und Wortprotokoll der Sitzung.

7) ReformBerichtFinanzen, Der Senator für Finanzen (Hg.), Bremen, August 2001, S. 49.

Drittel der ISP-Mittel wurde wegen fehlender Berechnungen „in den meisten Fällen global von wirtschafts- und finanzkraftstärkenden Wirkungen ausgegangen“⁸⁾.

Selbst wenn für die restlichen Investitionen diese fehlenden Berechnungen nachgeholt worden sind, haben die ihr zugrunde liegenden Annahmen oft eine Wirtschaftlichkeit vorgetäuscht, die es in der Realität nicht gegeben hat. Der Landesrechnungshof hat mehrfach beispielhaft dargelegt, wie Wirtschaftlichkeitsberechnungen manipuliert wurden. Damit sich der unwirtschaftliche Stadthallenumbau rechnet, sind so genannte »Medieneffekte« (es wird von einer kostenlosen Berichterstattung in den Medien ausgegangen, die Ausgaben für nicht geschaltete Bremenwerbung von jährlich 17,3 Mio. € »einsparen«) und ein niedrigerer Kalkulationszins als üblich veranschlagt worden. Ohne diese Effekte hätte sich die Maßnahme erst nach etwa 38 Jahren statt der fiktiv berechneten 18 Jahre rentiert. Der so schönerechnete Umbau ist mit 48 Mio. € aus dem ISP finanziert worden. Eine Sanierung hätte nur 18 Mio. € gekostet.⁹⁾ Beim Verkauf des Siemens-Hochhauses wurde die Wirtschaftlichkeitsberechnung ebenfalls manipuliert. Durch den unwirtschaftlichen Verkauf des Gebäudes mit anschließender Mietgarantie für 30 Jahre hat der Bremer Senat im Vergleich zu einer wirtschaftlich sinnvollen Sanierung mit späterer Eigennutzung dem Haushalt einen Schaden von rund 20 Mio. € zugefügt.¹⁰⁾ Auch bei weiteren (Groß)Projekten, wie z. B. dem Space Park, Ocean Park, Musical-Theater, Gewerbegebiet Hansalinie und der Galopprennbahn ist fehlerhaft gerechnet worden. Aus einkalkulierten »Gewinnen« sind Verluste geworden, die den Schuldenberg vergrößert haben. Offenbar liegt auch nach elf Sanierungsjahren kein „Kriterienkatalog zur Beurteilung von Wirtschaftlichkeit und Rentabilität“¹¹⁾ vor, wie von Bürger schaftsabgeordneten gefordert.

8) Ebenda S. 49.

9) Stadthallenumbau durch Medieneffekte schönerechnet, Pressemitteilung des Rechnungshofes der Freien Hansestadt Bremen vom 15. März 2005.

10) Nachweisbar unwirtschaftlich: Rechnungshof deckt finanziellen Schaden Bremens beim Verkauf des Siemens-Hochhauses auf, Pressemitteilung des Rechnungshofes der Freien Hansestadt Bremen vom 15. März 2005.

11) Jedes zweite Projekt Opfer des Rotstifts?, Weser-Kurier vom 5. 11. 2004.

Öffentliche Investitionen ohne private Folgeinvestitionen

Durch über dem (westlichen) Bundesdurchschnitt liegende Wachstumsraten des Bruttoinlandsprodukts (BIP) sollte der Wachstumsrückstand gegenüber den alten Bundesländern schrittweise abgebaut werden.¹²⁾ Diese „sich selbst tragende Wachstumsdynamik“¹³⁾ sollte durch ISP-Infrastrukturinvestitionen garantiert werden. Die „eigentlichen Wachstumsimpulse“ wurden „mit entsprechender zeitlicher Verzögerung in erster Linie durch auszulösende Impulse im privatwirtschaftlichen Raum“¹⁴⁾ noch innerhalb des Sanierungszeitraumes erwartet.

Um dieses Ziel zu erreichen, hat Bremen den vor Sanierungsbeginn aufgestauten Investitionsrückstand gegenüber den alten Bundesländern abgebaut. Dafür hat Bremen von den 8,5 Mrd. € Sanierungshilfe 2,3 Mrd. € für Investitionen abgezockt. Während die öffentlichen Investitionen in Bremen anstiegen (03/93: 65,1%), verringerten sie sich im gleichen Zeitraum in Westdeutschland (-15,1 %). Die Investitionsquote (Anteil der öffentlichen Investitionen an den Ausgaben) erhöhte sich in Bremen von 11,9% (1993) auf 18,5% (2004). Dieses größte jemals in Bremen durchgeführte öffentliche Investitionsprogramm hatte aber keine nachweisbar positiven Auswirkungen auf Privatinvestitionen. Die öffentlichen Investitionen in Bremen haben sich 2002 gegenüber 1993 um 60,3 % erhöht (alte BL -13,9 %), insgesamt (also einschließlich der Privatinvestitionen) jedoch nur um 12,8% (alte BL 10,8 %). Da die öffentlichen Investitionen in Bremen wesentlich stärker als die Investitionen insgesamt (private und öffentliche) gestiegen sind, dürfte sich der Anstieg der Privatinvestitionen in Bremen und Westdeutschland nicht gravierend unterscheiden. Ein Hinweis darauf, dass sich die Unternehmen in Bremen trotz massiver Vorleistungen der Landesregierung bei Investitionen zurückhalten. Die unzureichenden Privatinvestitionen sind eine wichtige Ursache für das unzureichende Wirtschaftswachstum in Bremen und ihrer Abkoppelung von der Bundesentwicklung.

¹²⁾ Vgl. Der Senator für Finanzen der Freien Hansestadt Bremen (Hg.): Sanierung der bremischen Haushalte; Jahresbericht 1995, S. 23. Im Folgenden als Sanierungsbericht zitiert.

¹³⁾ Sanierungsbericht 1998, S. 34.

¹⁴⁾ Sanierungsbericht 1999, S. 27.

Statt Aufholphase und breit angelegtem Aufschwungprozess ...

Die bereits für 1996 erhofften positiven ISP-Wachstumseffekte konnten nach Meinung des Finanzsenators durch die „Folgewirkung der bremischen Werftenkrise“ nicht eingelöst werden. Ein Jahr später aber äußerte der Finanzsenator „berechtigte Hoffnungen, dass es Bremen mit der Wirtschaftsentwicklung des Jahres 1997 gelungen ist, den ersten Schritt in Richtung Abbau des Entwicklungsrückstandes gegenüber dem übrigen Bundesgebiet zu gehen“¹⁵⁾. Und auch 1998 erfüllte die bremische Wirtschaftsentwicklung „die ursprünglichen Erwartungen in vollem Umfang.“ „Die regionale Wirtschaftsentwicklung in den letzten Jahren des ersten Sanierungszeitraumes stellt mehr als ein Indiz für den eingeleiteten Aufholprozess dar und begründet... (die) ... optimistische Einschätzung zur Fortsetzung dieser Entwicklung.“¹⁶⁾ Der ein Jahr später registrierte Rückschlag im Aufholprozess entmutigte den Senator keineswegs, weil es „bei differenzierter Betrachtung der Wirkungszusammenhänge des bremischen Investitionssonderprogramms keine Veranlassung bietet, die bremische Sanierungsstrategie einer konsequenten, wachstumsorientierten Investitionspolitik infrage zu stellen.“¹⁷⁾ Er will bereits strukturelle Veränderungen entdeckt haben, die aber „noch nicht den entsprechenden Niederschlag in den Gesamt-Zuwachsraten des Bruttoinlandsprodukts“¹⁸⁾ gefunden haben. Bürgermeister und Wirtschaftsminister konnten die schlechten Wirtschaftsdaten für 1999 (Differenz der Wachstumsraten Bremen – alte BL -0,9 %-Punkte) nicht glauben und zweifelten die Zahlen des Statistischen Landesamtes Bremen an. Die „dynamische Entwicklung fand bisher noch nicht Eingang in die ersten Berechnungen zum Wirtschaftswachstum“¹⁹⁾, gaukelte der Wirtschaftsminister dem verärgerten Bürger vor. Wenn nach Aussagen des Bürgermeisters die Deutsche Bank, Commerzbank, Dresdner Bank und die Landesbank in Bremen bundesweit

15) Sanierungsbericht 1997, S. VIII.

16) Sanierungsbericht 1998, S. 36.

17) Sanierungsbericht 1999, S. VI.

18) Sanierungsbericht 1999, S. 26.

19) Wirtschaftsstandort Bremen 1999 – 2000, Der Senator für Wirtschaft und Häfen (Hg.), S.28.

die „besten Ergebnisse erwirtschaften, die Bremer Lagerhausgesellschaft eine „explosionsartige Entwicklung“ genommen hat und „sich das bei der Statistik 1999 nicht gleichermaßen abgebildet hat wie bei den Unternehmen, so muss das statistische Gründe haben.“²⁰⁾ 2000 scheint der Strukturwandel mit Zeitverzögerung endlich in der Statistik angekommen zu sein: Bremen hat ein überdurchschnittliches Wirtschaftswachstum. „Das positive Gesamtbild der ... bremischen Wirtschaftslage ... hat sich ... verfestigt bzw. in Teilbereichen sogar weiter aufgehellert ... die bremische Wirtschaft befindet sich in einem breit angelegten Aufschwungprozess“²¹⁾. Auch „das Jahr 2001 hat das Bundesland Bremen bei der Verfolgung des Sanierungszieles, den ökonomischen Wachstumsrückstand gegenüber dem übrigen Bundesgebiet schrittweise abzubauen, weiter vorangebracht.“²²⁾ „Jeder, der sehen will, wird erkennen, dass es in Bremen und Bremerhaven mit weit überdurchschnittlichen Wachstumsraten aufwärts geht ... überall brummt es.“²³⁾ Bis 2002 „verläuft die wirtschaftliche Expansions- und Aufholphase des Landes Bremen weiterhin erfolgreich... Bremen erzielte 2002 im dritten Jahr in Folge ein höheres Wirtschaftswachstum als das übrige Bundesgebiet.“²⁴⁾ Für 2003 wird zwar zugestanden, dass sich der „deutlich beschleunigte ökonomische Aufholprozess“ nicht fortgesetzt hat, dem Erfolg tut das aber keinen Abbruch. „2003 ist damit allerdings erst das zweite der letzten sieben Jahre, in denen Bremen das bundesdurchschnittliche BIP-Wachstum nicht übertreffen konnte, und trotz des aktuellen Rückschlags nimmt Bremen gemessen an der Entwicklung der letzten Jahre im Ländervergleich noch immer einen Spitzenplatz ein.“²⁵⁾ Selbst 2004 soll Bremen „seinen, in maßgeblichem Umfang auch wachstumsorientierten Sanierungskurs, fortgesetzt“²⁶⁾ haben.

20) Bürgermeister Henning Scherf in Radio Bremen, Fernsehen, buten un binnen vom 7. 3. 2000.

21) Sanierungsbericht 2000, S. 17.

22) Sanierungsbericht 2001, S. 18.

23) Presseerklärung des Finanzsenators vom 6. 9. 2001.

24) Sanierungsbericht 2002, S. 4 u. 20.

25) Sanierungsbericht 2003, S. 15.

26) Sanierungsbericht 2004, S. 12.

... Fortsetzung des wirtschaftlichen Abkoppelungsprozesses

Die Sanierung, will man den vorgenannten Zitaten aus den Sanierungsberichten glauben, ist also auf gutem Wege und bisher insgesamt durchaus erfolgreich verlaufen. Bei näherem Hinsehen aber entpuppen sich die offiziellen Sanierungserfolge als großer Bluff und halten einer Überprüfung durch amtliche Zahlen des Statistischen Landesamtes Bremen nicht stand.

Erinnern wir uns: Zunächst sollte der zwischen 1982 und 1986 entstandene Wachstumsverlust ausgeglichen und anschließend die noch verbleibende Wachstumslücke zu den alten Bundesländern (westliches Bundesgebiet) geschlossen werden.²⁷⁾ Es geht bei dieser Aufholbetrachtung also nicht um das BIP-Wachstum an sich, sondern ausschließlich um die Wachstumsdifferenz zwischen dem Land Bremen und den alten Bundesländern ab 1982. Um diese Differenz zu messen, wird das BIP des Jahres 1981²⁸⁾ (dem Jahr vor dem Wachstumseinbruch) gleich 100 gesetzt (Index-Differenz Bremen - alte BL 0%-Punkte), fortgeschrieben und für jedes Jahr die Differenz der BIP-Indexwerte gebildet. Am Ende des Ankoppelungsprozesses muss die Index-Differenz zwischen Bremen und den alten BL wieder 0 %-Punkte betragen. Wenn der Weg bis dahin Erfolg versprechend gewesen sein soll, wie der Bremer Senat in seinen Sanierungsberichten behauptet, muss sich der Index-Abstand zwischen Bremen und den alten BL bereits während des Sanierungszeitraumes kräftig verringern.

Exkurs: Berechnung des Wirtschaftswachstums

Die in einem Jahr erstellten und in Euro bewerteten Produkte und Dienstleistungen einer Volkswirtschaft werden von der amtlichen Statistik der *Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung (VGR)* im *Bruttoinlandsprodukt (BIP)* erfasst. Das BIP ist Indikator für die *Wirtschaftskraft* eines Landes. Dieser absolute Wert gewinnt aber erst an Aussagekraft, wenn das BIP z. B. mit dem Vorjahr verglichen wird, auf der Grundlage von Basis-

²⁷⁾ Vgl. Sanierungsbericht 1998, S. 34.

²⁸⁾ Die Sanierungsberichte nehmen als Basisjahr das Jahr 1982. Das ist nicht korrekt, weil der Wachstumseinbruch, den es aufzuholen gilt, bereits 1982 eingetreten ist. Aber selbst mit 1982 als Basisjahr verläuft der Wachstumsrückstand im gleichen Trend.

jahren Indexzahlen gebildet oder Abweichungen vom Bundesdurchschnitt ermittelt werden. Die Veränderung des BIP gegenüber dem Vorjahr wird als *Wirtschaftswachstum* bezeichnet und stellt den *Indikator für die Wirtschaftsentwicklung* dar.

Die Daten der *Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung* werden in mehreren Fortschreibungsstufen berechnet. Im *Februar* des laufenden Jahres wird die *1. Fortschreibung* (Schnellrechnung) für das Vorjahr veröffentlicht. Weil diese Rechnung nur Ausgangsdaten von ca. 9 bis 10 Monaten berücksichtigt, müssen die fehlenden Monate geschätzt werden. Die *2. Fortschreibung* wird im *März/April* präsentiert und bezieht alle 12 Jahresmonate und Wirtschaftsbereiche ein. Im *Dezember* erfolgt die *3. Fortschreibung* mit tiefer gehenden Informationen auf der aktualisierten Basis der Daten der 2. Fortschreibung. Die *Originärberechnung* wird etwa *zwei Jahre nach der 1. Fortschreibung* mit tieferer wirtschaftssystematischer Gliederung vorgelegt. In größeren Abständen werden Revisionen der Originärberechnungen vorgenommen. Vor allem in kleineren Regionen wie in Bremen können die jeweils veröffentlichten Daten der VGR in jeder Fortschreibungsstufe voneinander abweichen. In Grenzfällen kann sich ein anfangs berechnetes Wirtschaftswachstum später sogar als Rezession entpuppen. So geschehen im Jahr 1996 in Bremen, wo die Wachstumsrate von einst + 0,8 % auf - 0,6 % (96/95) korrigiert wurde²⁹⁾. Für das Land Bremen gilt, dass in vielen Jahren die BIP-Wachstumsraten in der 1. Fortschreibung höher ausgefallen sind als in den späteren Originärberechnungen. In den Jahreswirtschafts- und Sanierungsberichten des Bremer Senats werden oft positive aktuelle Zahlen aus den ersten Berechnungsstufen verwendet, um den (Sanierungs-)Erfolg Bremer Wirtschaftspolitik zu belegen. Korrekturen des Wirtschaftswachstums bzw. Differenzen zwischen den Berechnungsstufen werden in den späteren Berichten meist nicht mehr erwähnt. Der Öffentlichkeit bleiben diese Korrekturen verborgen. Die Medien nehmen sie nicht zur Kenntnis, weil die Zahlen nicht mehr aktuell und zeitnah sind.

²⁹⁾ Der Sanierungsbericht 1996 gibt auf Seite VI das Wachstum des realen BIP mit + 0,8 % an, die spätere Originärberechnung der VGR mit - 0,6 %.

Der BIP-Index-Abstand zwischen Bremen und den alten Bundesländern hat sich aber seit 1982 in dreiundzwanzig Jahren nur viermal verringert (1987, 1990, 1997 und 2000). Der 1982 einsetzende Wachstumseinbruch erreichte 1986 mit - 12,6%-Punkte seinen vorläufigen Höhepunkt und steigerte sich bis zum Sanierungsbeginn im Jahre 1993 auf - 15,5 %-Punkte. Diese Wachstumslücke sollte durch das Sanierungsprogramm bis 2007 wieder geschlossen werden. Statt den Wachstumsrückstand des BIP abzubauen, trat das Gegenteil ein: 2004 erreichte die Wachstumslücke mit - 23,8 %-Punkte ihren historischen Höchststand seit Anfang der achtziger Jahre (vgl. *Schaubild 1*). Um diesen Misserfolg nicht veröffentlichen zu müssen, behauptet der Finanzsenator, dass es erst ab 1991 eine „verlässliche Datengrundlage“³⁰⁾ für das BIP gäbe. Diese Aussage ist nachweislich falsch, denn das Statistische Landesamt hat vergleichbare BIP-Zahlen ab dem Jahre 1970 veröffentlicht.

Am Ende der Sanierung ist die Wachstumsdifferenz trotz des größten jemals in Bremen durchgeführten Investitionsprogramms und entgegen den positiven Erwartungen sogar noch größer als am Anfang, wie der BIP-Index-Vergleich auf der Basis 1993 eindrucksvoll belegt (vgl. *Schaubild 1*). Von einer „Einleitung des wirtschaftlichen Aufholprozesses“ oder gar einem „breit angelegten Aufschwungprozess“ kann nicht gesprochen werden, im Gegenteil: Der Abkoppelungsprozess hat sich fortgesetzt. Nur in der Modellrechnung hat das ISP zu überdurchschnittlichem BIP-Wachstum geführt, in der Realität ist das Wachstumsmodell wie eine Seifenblase zerplatzt.

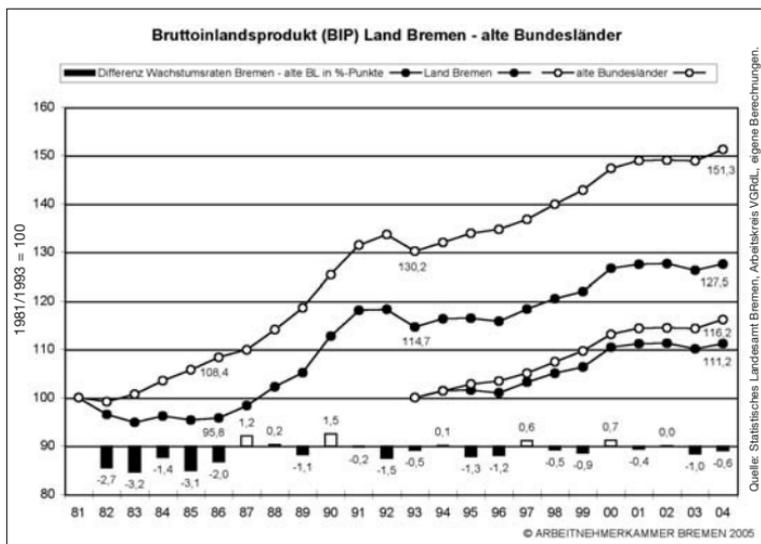
Das unterdurchschnittliche Wirtschaftswachstum ist – neben unzureichenden Privatinvestitionen – unter anderem auch darauf zurückzuführen, dass Bremen den Strukturwandel, der durch das ISP begünstigt werden sollte, nur unzureichend vollzogen hat.³¹⁾ Die reale Bruttowertschöpfung (in Preisen von 1995) hat in Bremen im Vergleich zu den alten Bundesländern von 1993 bis 2004 im produzierenden Gewerbe stärker

³⁰⁾ Sanierungsbericht 2004, S. 46.

³¹⁾ Vgl. hierzu auch Horst Lange: Die Entwicklung Bremens von der Handelsstadt zur Industriestadt und zum Dienstleistungsstandort, in: Statistische Hefte, Heft 2/2005, Statistisches Landesamt Bremen (Hg.), S. 58 ff.

(2004/1993: Bremen 15,3 %, alte BL 7,7 %) und im Dienstleistungsbereich geringer zugenommen (2004/1993: Bremen 19,0 %, alte BL 28,8 %). Gerade die wachstumsstarken Dienstleistungsbereiche weisen gravierende Unterschiede zwischen Bremen und den alten BL auf. Im Bereich Handel, Gastgewerbe und Verkehr wuchs die Bruttowertschöpfung 2004 gegenüber 1993 in Bremen um 18,8 % (alte BL 28,1 %), im Bereich Finanzierung, Vermietung und Unternehmensdienstleister um 38,8 % (alte BL 40,1%), öffentliche und private Dienstleister um - 2,1% (alte BL 14,2 %). Entgegen diesen Zahlen des Statistischen Landesamtes hält der Senat seine Strukturpolitik für eine „Erfolgsstory“³²⁾

Schaubild 1



Bremen ist Spitze ... ist Bremen Spitze?

In den Sanierungsberichten werden die BIP-Wachstumsraten des Landes Bremen mit denen der (westlichen) Bundesländer verglichen. So konnte man nachlesen, dass Bremen „sowohl

³²⁾ Wirtschaftsstandort Bremen 2005 – 2006, Senator für Wirtschaft und Häfen (Hg.), Bremen 2005, S. 10.

1997 als auch 1998 ein deutlich höheres Wachstum des Bruttoinlandsprodukts als die Gesamtheit der westlichen Bundesländer verzeichnen konnte und damit in beiden Jahren zur Spitzengruppe der wachstumsstarken Bundesländer zählte³³⁾. 2000 und 2001 konnte sich Bremen erneut durch überdurchschnittliches Wachstum „in der Spitzengruppe der wachstumsstarken Bundesländer behaupten“³⁴⁾. „2002 erzielte Bremen im dritten Jahr in Folge ein höheres Wirtschaftswachstum als das übrige Bundesgebiet. Dabei erreichten sowohl bei der Betrachtung der letzten drei Jahre insgesamt als auch aktuell nur zwei Länder ein höheres Wirtschaftswachstum als Bremen, das dadurch seinen Platz in der Spitzengruppe wachstumsstarker Bundesländer weiter festigen konnte.“³⁵⁾ Auch 2003 wollte die »Einkleitung des wirtschaftlichen Aufholprozesses« nicht enden. Der Finanzsenator attestierte der bremischen Wirtschaft erneut, die Wachstumslücke zu schließen und sich im Länderranking in der Spitzengruppe zu behaupten.³⁶⁾ Selbst der Wachstumsrückstau 2004 konnte den grenzenlosen Optimismus nicht vermiesen. „Einzelne Jahre sind aufgrund der vielfältigen Einflussfaktoren sowie der relativen Kleinheit Bremens für Trendaussagen ... von eher begrenztem Aussagewert. In längerfristiger Betrachtung bewegt sich die Zuwachsrate des bremischen Bruttoinlandsprodukts trotz der zwischenzeitlichen Rückschläge nach wie vor in der Spitzengruppe der Bundesländer.“³⁷⁾

Wie Spitze Bremen ist, zeigt ein Blick auf das *Schaubild 1*. In elf Sanierungsjahren (1994 – 2004) ist der westdeutsche Bundesdurchschnitt siebenmal unterschritten und dreimal überschritten worden (Differenz der Wachstumsraten). Das Länderranking der westdeutschen Bundesländer sieht entgegen den Erfolgsmeldungen der Sanierungsberichte nicht positiv aus. Bremen erreichte in elf Jahren nur dreimal die vorderen Plätze 1 bis 5 und achtmal die hinteren Plätze 6 bis 10.

33) Sanierungsbericht 1998, S. IX.

34) Sanierungsbericht 2001, S. 36.

35) Sanierungsbericht 2002, S. 20.

36) Vgl. Sanierungsbericht 2003, S. 25.

37) Sanierungsbericht 2004, S. 14 f.

3. Statt 36.000 zusätzliche Arbeitsplätze 6.400 weniger

Zwischen Wirtschaftswachstum, Produktivität und Arbeitsplätze gibt es einen Zusammenhang. Erst wenn das Wachstum höher ist als die beschäftigungsmindernde Arbeitsproduktivität je Erwerbstätigen (BIP je Erwerbstätigen) entstehen zusätzliche Arbeitsplätze. In elf Sanierungsjahren war das aber nur viermal der Fall. Über alle Sanierungsjahre hinweg ist die Arbeitsproduktivität je Erwerbstätigen schneller als das BIP gewachsen mit der Konsequenz des Arbeitsplatzabbaus (04/93: - 3,0 %). In den alten Bundesländern sind im Gegensatz zu Bremen neue Arbeitsplätze (04/93: + 4,3 %) entstanden, weil die Wirtschaft schneller als die Produktivität gewachsen ist (vgl. *Tabelle 1*). Ab 1998 erheben die Statistischen Landesämter auch das Arbeitsvolumen in Stunden, das die Messung der viel genaueren Arbeitsproduktivität je Erwerbstätigenstunde (BIP je Erwerbstätigenstunde) zulässt. Interessanterweise ist im Erhebungszeitraum (1998 – 2003, Daten vor 1998 liegen nicht vor) die Steigerung der Stundenproduktivität in Bremen und den alten Bundesländern 2003 gegenüber 1998 fast gleich, das Wirtschaftswachstum in Bremen jedoch deutlich geringer als in den alten Bundesländern (vgl. *Tabelle 1*). Da eine überdurchschnittliche Produktivitätsentwicklung im Sanierungsbericht als Indikator für die gestiegene Wettbewerbsfähigkeit genommen wird³⁸⁾,

Tabelle 1

Bruttoinlandsprodukt (BIP), Erwerbstätige, Arbeitsstunden und Produktivität Land Bremen - alte Bundesländer ¹⁾
Veränderungen gegenüber dem Vorjahr in v.H.

Jahr	BIP, Erwerbstätige (ET), BIP je ET (Arbeitsproduktivität)						BIP, Arbeitsstunden (Arbeitsvolumen), BIP je Arbeitsstunde (Stundenproduktivität)					
	Land Bremen			alle Bundesländer			Land Bremen			alle Bundesländer		
	BIP real	Produktivität	Erwerbstätige	BIP real	Produktivität	Erwerbstätige	BIP real	Produktivität	Arbeitsstunden	BIP real	Produktivität	Arbeitsstunden
1994	1,6	3,1	-1,4	1,4	2,0	-0,6	-	-	-	-	-	-
1995	-0,1	2,2	-2,2	1,4	1,5	-0,1	-	-	-	-	-	-
1996	-0,6	0,9	-1,4	0,6	0,7	-0,1	-	-	-	-	-	-
1997	2,2	1,8	0,4	1,5	1,4	0,1	-	-	-	-	-	-
1998	1,8	2,7	-0,9	2,3	0,9	1,4	-	-	-	-	-	-
1999	1,2	1,5	-0,3	2,1	0,7	1,4	1,2	1,7	-0,5	2,1	1,2	0,9
2000	3,8	1,6	2,2	3,1	0,8	2,3	3,8	3,2	0,6	3,1	1,8	1,4
2001	0,7	-0,3	1,0	1,1	0,3	0,8	0,7	0,7	0,0	1,1	1,2	-0,1
2002	0,1	0,2	-0,1	0,1	0,4	-0,3	0,1	0,4	-0,4	0,1	1,1	-1,0
2003	-1,1	-0,4	-0,6	-0,1	0,9	-0,9	-1,1	-0,1	-1,0	-0,1	0,6	-0,7
2004	1,0	0,6	0,4	1,6	1,2	0,4	-	-	-	-	-	-
04/93	11,2	14,6	-3,0	16,2	11,4	4,3	-	-	-	-	-	-
03/98	4,8	2,6	2,1	6,4	3,0	3,3	4,8	6,1	-1,3	6,4	6,0	0,3

1) ohne Berlin

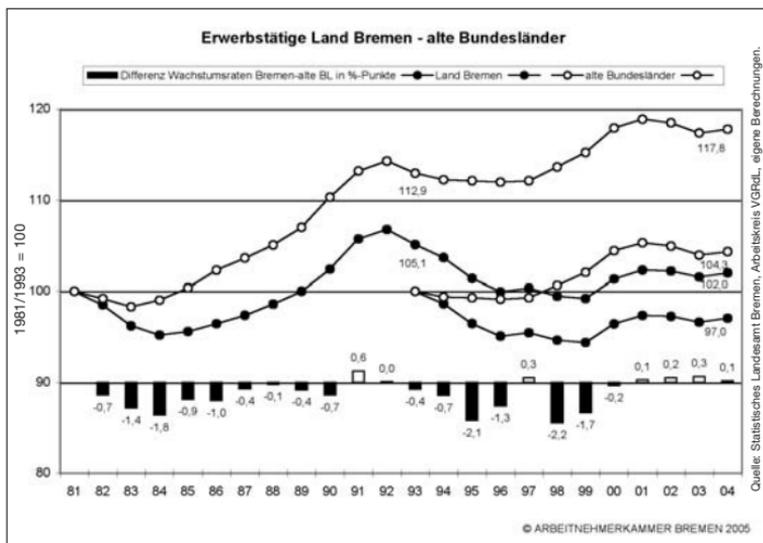
Quelle: Statistisches Landesamt Bremen
© Arbeitnehmerkammer Bremen 2005

³⁸⁾ Vgl. Sanierungsbericht 2004, S. 26.

scheint Bremen den einstigen Wettbewerbsnachteil nicht beseitigt zu haben. Eine Bestätigung des im Abschnitt zuvor kritisierten unzureichenden Strukturwandels.

Ebenso wie das BIP sollten auch die Arbeitsplätze im Vergleich zu den alten BL überdurchschnittlich wachsen. Der Finanzsenator versprach 36.000 zusätzliche Arbeitsplätze³⁹⁾, tatsächlich aber hatte Bremen 2004 6.400 Arbeitsplätze weniger als 1994. Da verwundert es nicht, dass der Wirtschaftssenator die einst geplanten 36.000 »zusätzlichen« als »verlorene« Arbeitsplätze auf das Sonderkonto Vulkan-Werft acht Jahre nach dem Zusammenbruch abschreibt – und schon stimmt die Arbeitsmarktbilanz wieder.⁴⁰⁾ Der Vulkan-Konkurs hat aber in Bremen »nur« 4.000 Werftarbeitsplätze gekostet.⁴¹⁾ Die Krise sah der Senat bereits nach einem Jahr als beendet an und setzte 1997

Schaubild 2



³⁹⁾ Vgl. Eckdaten der Sanierung der bremischen Haushalte, Senator für Finanzen, 12. 6. 1995.

⁴⁰⁾ Vgl. Pressemitteilung des Senators für Wirtschaft und Häfen vom 4. 5. 2005.

⁴¹⁾ Vgl. Heiner Heseler, Vulkan Konkurs und Arbeitsmarkt – eine aktuelle Bestandsaufnahme, Bremen, August 1998.

seine optimistischen Prognosen unbeirrt fort. Der ehemalige Wirtschaftsstaatsrat Haller hat in Bremen sogar ein Beschäftigungswunder mit 10.000 zusätzlichen Arbeitsplätzen entdeckt. Nach dem Motto »trau keiner Statistik, die du nicht selbst gefälscht hast« betrachtete er nicht den Sanierungszeitraum (04/93 - 11.900), sondern wählte das »relevante« Jahr 1999 aus. Im Vergleich zu 2004 ist 1993 das einzige Basisjahr, das die höchste Steigerungsrate an Arbeitsplätzen ausweist. Mit Sanierungsbeginn ist die Arbeitsplatzlücke zwischen Bremen und den alten BL auf 7,3 %-Punkte angewachsen (Basisjahr 1993). Im Vergleich zu 1981 beträgt die Arbeitsplatzdifferenz 2004 15,8 %-Punkte (1993: 7,8 %-Punkte). Seit 1994 (1982) gab es nur in 5 (6) von 11 (23) Jahren ein im Vorjahresvergleich zu Deutschland-West überdurchschnittliches Arbeitsplatzwachstum (vgl. *Schaubild 2*).

Im Sanierungsbericht wurden „Aufholprozesse“ gefeiert, die keine waren. So wurde 2000 die höchste Zunahme der Erwerbstätigen seit 1991 (2,2% oder 8.200 Arbeitsplätze) registriert, „die sogar noch deutlicher ausfiel als im Durchschnitt des übrigen Bundesgebietes“⁴²⁾. Tatsächlich aber hätte der Sanierungsbericht die Arbeitsplatzentwicklung mit Westdeutschland vergleichen müssen. In den alten BL ist prozentual noch mehr Beschäftigung als in Bremen entstanden. Die Arbeitsplatzlücke ist deshalb im Jahre 2000 um 0,2 %-Punkte gewachsen. Im Vergleich zu 1981 (1993) beträgt die Arbeitsplatzlücke 15,8 %-Punkte (7,3 %-Punkte).

Inzwischen ist „eines der Hauptziele der bremischen Sanierungspolitik – die Schaffung von Arbeitsplätzen“ revidiert worden. „Seit Anfang 2002“ so ist im Controllingbericht des Finanzsenators nachzulesen, kann das Ziel, Arbeitsplätze zu schaffen, „nur dahingehend umgesetzt werden, dass der bundesweit stattfindende Arbeitsplatzabbau im Lande Bremen moderater als im Bundesgebiet verläuft.“⁴³⁾

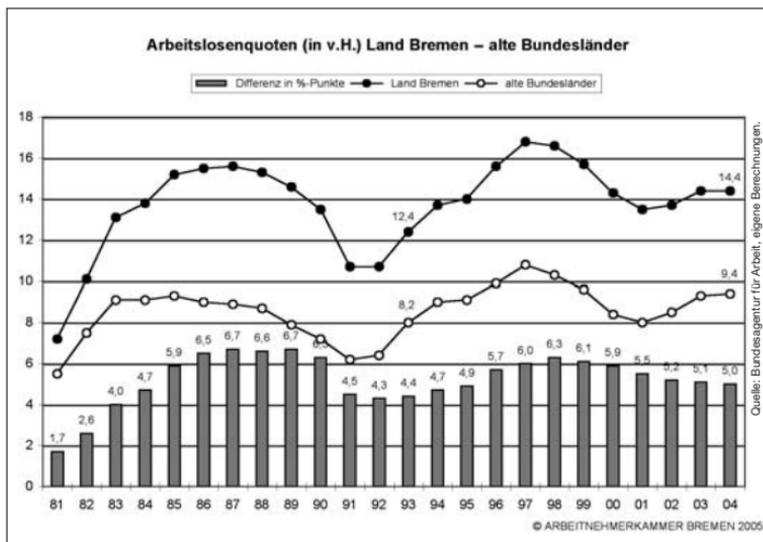
⁴²⁾ Sanierungsbericht 2000, S. VI.

⁴³⁾ Zentrales Finanzcontrolling, Halbjahresbericht 2004, Senator für Finanzen (Hg.), Seite 6.

4. Arbeitslosenquote Bremen – Westdeutschland: Differenz vergrößert

Mit der Beschäftigungszunahme sollte die Arbeitslosenquote gesenkt und der Erfolg des ISP im Sanierungszeitraum auch daran gemessen werden, „ob Bremen sich der westdeutschen Arbeitslosenquote wieder spürbar annähern kann“⁴⁴⁾. Im Klartext heißt das, dass selbst ein Rückgang der Arbeitslosenquote kein Indiz für die Erreichung des Zielwertes Annäherung an den Bundesdurchschnitt ist, denn es kommt auf die Entwicklung der Differenz an. Die Arbeitslosenquotendifferenz bewegte sich aber im Sanierungszeitraum in einem Korridor zwischen 4,7 %-Punkte und 6,3 %-Punkte. Der Abstand zur Arbeitslosenquote-West (vgl. *Schaubild 3*) hat sich von 1993 (4,7 %) bis 2004 (5,0 %) vergrößert, mit abnehmender Tendenz seit 1998. Dem Finanzsenator gelang es zudem, den Abstand mit einem »gewissen Kniff« deutlich zu senken: Er verglich 2003 die Bremer Arbeitslosenquote nicht mit den westlichen Bundesländern, wie es den Zielwerten des Sanierungsprogramms entsprochen hätte,

Schaubild 3



⁴⁴⁾ Sanierungsbericht 1994, S. 22.

sondern mit der gesamten Bundesrepublik (einschließlich der hohen Arbeitslosenquote in Ostdeutschland). Das Ergebnis konnte sich sehen lassen. Der Abstand verringerte sich durch diesen Rechenrick von 5,1 %-Punkte auf 2,7 %-Punkte.⁴⁵⁾

5. Einwohnerschwund: 16.816 Einwohner weniger

Das Sanierungsmodell will eine zum Bundesvergleich positive Einwohnerentwicklung sicherstellen, um die steuerabhängigen Einnahmen zu stabilisieren und auszubauen. Ohne diese Einnahmeverbesserung ist der bremische Haushalt nicht dauerhaft und erfolgreich zu sanieren. Denn mit jedem zusätzlichen Einwohner sind etwa 2.900 € an zusätzlichen Steuereinnahmen verbunden.⁴⁶⁾ Nach der Modell-Sanierung sollten 2004 49.057 Einwohner mehr als 1994 in Bremen leben.⁴⁷⁾ Eine Modellspekulation und Wunschvorstellung: Es waren genau 16.816 Einwohner weniger als 1994. Auch hier ist die Wachstumsplanung einem realen Schrumpfungsprozess gewichen. Nicht nachzuziehen ist, warum kaum spürbare Einwohnerzuwächse der Jahre 2002 und 2003 (0,3 % und 0,2 %) als „deutliche Trendwende“⁴⁸⁾ bezeichnet werden. Ein Teil der »Trendwende« ist nicht auf tatsächliche Einwohnerzuwächse, sondern auf Umbuchungen durch Wohnortummeldungen mit erstem Wohnsitz Bremen zurückzuführen. Denn seit zwei Jahren existiert in der Stadt Bremen eine bundesweit einzigartige Neubürgeragentur, die Abwanderungen verhindern und Ummeldungen mit Bremen als erstem Wohnsitz »akquirieren« soll. 2002 und 2003 hat die Agentur nach eigenen Angaben 300 Personen für Bremen neu geworben und die Abwanderung von 200 Bürgern verhindert.⁴⁹⁾ Inzwischen ist die »Trendwende« gestoppt: 2004 ist die Bevölkerung im Land Bremen um 84 Einwohner (0,0 %) gegenüber dem

⁴⁵⁾ Vgl. Sanierungsbericht 2003, S. 25.

⁴⁶⁾ Vgl. Senator für Finanzen, Sanierungsprogramm und Wachstumsziele, 12. 6. 1995.

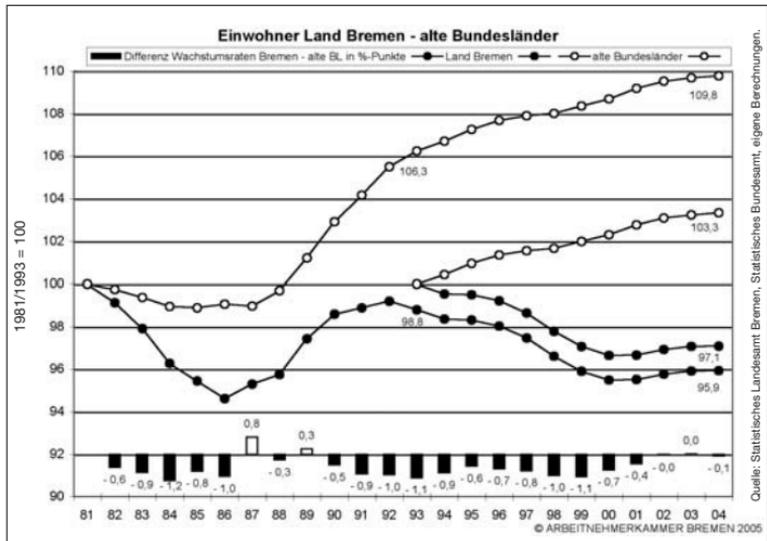
⁴⁷⁾ Vgl. Senator für Finanzen, Eckdaten der Sanierung der Bremischen Haushalte, 12. 6. 1995.

⁴⁸⁾ Sanierungsbericht 2004, S. 26.

⁴⁹⁾ Vgl. Weser-Kurier vom 2. 11. 04: „Einwohnersuche wird fortgesetzt“.

Vorjahr gewachsen – stadtbremische Gewinne (vor allem durch Zuwanderung) wurden durch drastischen Bevölkerungsschwund in Bremerhaven kompensiert. 2004 gehen 521 Zuzüge auf das Konto der Neubürgeragentur.

Schaubild 4



Im Übrigen kommt es – wie bei den anderen Wirtschaftskennzahlen auch – nicht auf die Veränderungsraten, sondern auf die Differenz der Einwohnerentwicklung zwischen Bremen und den alten BL an. Und diese Index-Differenz ist in den letzten Jahren gewachsen (vgl. *Schaubild 4*). Der Sanierungsbericht behauptet dennoch, dass „die wirtschaftliche Expansions- und Aufholphase des Landes Bremen ... von einer Trendwende bei der Bevölkerungsentwicklung flankiert wird“⁵⁰⁾, die den Bundesdurchschnitt „damit bereits zum dritten Mal in Folge übertroffen“ hat. Auch hier der in Sanierungsberichten oft praktizierte Trick, für den Vergleich anstelle der alten BL Deutschland zu nehmen. Denn das Bevölkerungswachstum hat im Land Bremen im Vergleich zu den alten BL seit fünfzehn Jahren in Folge nicht mehr den Bundesdurchschnitt-West übertroffen. Die Einwohner-

⁵⁰⁾ Sanierungsbericht 2003, S. 17.

index-Differenz gegenüber dem Basisjahr 1981 (1993) ist 2004 auf inzwischen 13,9 %-Punkte (6,2 %-Punkte) angewachsen. Der Bremer Senat unterstellt in seiner langfristigen Globalplanung bis 2007 keine »Trendwende«, vielmehr geht er von einem jahresdurchschnittlichen Einwohnerschwund von 0,1 % aus.⁵¹⁾

6. Sozialausgaben und Zahl der Sozialhilfeempfänger gestiegen

Die vom ISP geschaffenen Arbeitsplätze sollten zu einem Drittel mit Sozialhilfeempfängern besetzt werden, die – durch Leistungskürzungen verstärkt – zur Absenkung der Sozialhilfeausgaben führen. Der Entlastungseffekt für die bremischen Sozialhilfeaufwendungen (einschl. Wohngeld) wurde mit 1.500 € je zusätzlichen Arbeitsplatz beziffert.⁵²⁾ Die Sozialhilfeaufwendungen (brutto) beanspruchten 2002 12,5 % der konsumtiven Ausgaben.

Da seit Sanierungsbeginn weder zusätzliche Arbeitsplätze geschaffen (1993: 402,9 Tsd.; 2004: 391,0 Tsd.) noch die Arbeitslosenzahlen gesenkt (1993: 36.638; 2004: 42.347) wurden, hat sich die Zahl der Sozialhilfeempfänger nicht zum Positiven verändert. Ihre Zahl stieg 2003 gegenüber 1994 um 7,4 %, der Abstand Bremens zu den westdeutschen Bundesländern hat sich aber verringert.

Die Nettoausgaben (Bruttoausgaben nach Abzug der Erstattungen) der Sozialhilfe insgesamt (Hilfe zum Lebensunterhalt und in besonderen Lebenslagen) konnten deshalb trotz Kürzungsmaßnahmen nur geringfügig gesenkt werden. Im Vergleich zu den alten Bundesländern ist der Abstand der Netto-sozialausgaben seit 1995 (frühere Jahreszahlen liegen nicht vor) nahezu gleich, nachdem er sich zunächst vergrößert hatte.

Neben der Hilfe zum Lebensunterhalt werden noch Hilfe in besonderen Lebenslagen und andere Sozialleistungen gezahlt, die zusammen als Sozialleistungsausgaben bezeichnet werden und den Haushalt insgesamt belasten. Für das Land und die

⁵¹⁾ Vgl. Finanzplan 2003 bis 2007, Senator für Finanzen (Hg.), S. 27.

⁵²⁾ Vgl. Finanzbericht Bremen 01/04, Der Senator für Finanzen (Hg.).

Stadt Bremen (ohne Bremerhaven) konnten diese Ausgaben nicht unter dem Stand von 1993 (474,2 Mio. €; 2004: 548,9 Mio. €) gesenkt werden. Ihr Anteil an den bereinigten Ausgaben betrug 1993 12,8% und 2004 13,6%.

7. Haushaltssanierung durch »Sparen und Investieren«?

Der Bremer Senat wollte mit dem ISP ein überdurchschnittliches Wirtschaftswachstum (mit Beschäftigungs- und Einwohnerwachstum) erzielen, das die (Steuer)einnahmen nachhaltig steigern und den Haushalt sanieren sollte. Die strukturpolitische Strategie »Sparen und Investieren«, so ist im Sanierungsprogramm nachzulesen, „weist nicht nur für Bremen, sondern auch für den Bund und die anderen Länder einen hohen Grad an Selbstfinanzierung aus.“⁵³⁾ Für das Bundesfinanzministerium hingegen „ist die wirtschaftliche Entwicklung eines Landes für seine Einnahmesituation ... von untergeordneter Bedeutung“, weil „durch die(se) Mechanismen des bundesstaatlichen Finanzausgleichs Unterschiede beim Steueraufkommen zwischen den Ländern in einem hohen Maße ausgeglichen werden. ... Insofern hat der Bund ... die Bemühungen des Landes, mit überproportional hohen Investitionsausgaben ein größeres Wirtschaftswachstum anzustoßen und vor allem hieraus positive Effekte für den Landeshaushalt zu erzielen, seit längerem skeptisch beurteilt. ... Eine offenkundig wenig erfolgreiche Sanierungsstrategie, an der das Land bis heute festhält“⁵⁴⁾ – so die Sanierungsbilanz des Bundesfinanzministeriums. Bremen hat sich ein „überhöhtes Niveau der investiven Ausgaben geleistet, das im Jahre 2004 mit 11.084 € pro Einwohner seinen vorläufigen Höchststand erreicht hat.“ Im gleichen Jahr „hat die Verschuldung mit 17.003 € je Einwohner den höchsten Stand aller Bundesländer erreicht.“⁵⁵⁾ Bei einem Anfangsschuldenstand von

⁵³⁾ Sanierungsprogramm für die Freie Hansestadt Bremen, in: Bürgerschaftsdrucksache 13/359 vom 14. 10. 1992, S 13.

⁵⁴⁾ Brief des Bundesministeriums für Finanzen zum Bremer Sanierungsprogramm vom 20. 7. 2005, Geschäftszeichen L-2005/0227226, im Folgenden zitiert als BMF-Brief.

⁵⁵⁾ BMF-Brief.

9,0 Mrd. € Euro im Jahre 1993 ist es Bremen trotz Sanierungshilfen von 8,5 Mrd. € „nicht gelungen, seine jährliche Neuverschuldung auf ein vertretbares Niveau zu reduzieren bzw. Haushaltsüberschüsse zur Reduzierung der Schuldenlast zu erwirtschaften.“⁵⁶⁾

Steigende Steuereinnahmen – so sekundiert der Landesrechnungshof Bremen – führen beim geltenden Ausgleichssystem zwischen Bund und Ländern und den Ländern untereinander zu geringeren Einnahmen aus dem Länderfinanzausgleich (LFA) und den Bundesergänzungszuweisungen (BEZ). Für 2003 hat der Rechnungshof exemplarisch ausgerechnet, dass zusätzliche Steuereinnahmen des Landes und der Stadt Bremen von 90 Mio. € über den Finanzausgleich wieder einkassiert wurden (LFA- und BEZ-Einnahmen: - 86 Mio. €). »Unter dem Strich« haben sich die Gesamteinnahmen aus Steuern, LFA und BEZ „nur unwesentlich geändert.“⁵⁷⁾ Dieser Teufelskreis könnte erst durchbrochen werden, wenn alle Bundesländer zugleich ein insgesamt deutlich höheres Niveau an Steuereinnahmen erzielen würden.⁵⁸⁾

Mehrausgaben trotz »Sparbeitrag«

Bremen hat sich in den Sanierungsvereinbarungen verpflichtet, als »Eigenbeitrag« (konsumtive und investive) Ausgaben entsprechend den Empfehlungen des Finanzplanungsrates steigen zu lassen. In Bremen sind 2004 gegenüber 1993 die Ausgaben um 8,6 % gestiegen, während die Steigerungsrate in den anderen westdeutschen Ländern und Gemeinden im gleichen Zeitraum mit 15,3 % doppelt so hoch war (vgl. *Tabelle 2*). Den vom Finanzplanungsrat zugelassenen Ausgabenspielraum (25,5 %) hat Bremen damit nur zu einem Drittel ausgeschöpft. Die Zinsausgaben konnten wegen der Sanierungshilfe und vor allem dank sinkendem Zinsniveau um 18,9 % (2004/1993) reduziert werden (Westdeutschland 6,0 %). Die Personal- und sonstigen konsumtiven Ausgaben haben sich 2004 gegenüber 1993

⁵⁶⁾ Ebenda.

⁵⁷⁾ Jahresbericht 2005, Tz. 71.

⁵⁸⁾ Vgl. Jahresbericht 2004 Tz. 85.

um 4,8 % erhöht (Westdeutschland 26,0 %). Insgesamt sind die konsumtiven Ausgaben um 0,8 % (2004/1993) gestiegen (vgl. *Tabelle 2*). Der geringe Ausgabenanstieg (0,8 %) ist auf die gesunkenen Personal- und Zinsausgaben trotz gestiegener Sozialausgaben zurückzuführen. Bremen hat öffentliche Dienstleistungen gestrichen oder gekürzt. Das hat vor allem die Schwachen der Gesellschaft getroffen, die auf diese Leistungen angewiesen sind. Die Investitionsausgaben hingegen sind im Sanierungszeitraum um 68,3 % (alte BL - 25,6 %) gestiegen. Die Landesregierung rühmt sich, konsumtive Ausgabenminderungen teilweise für investive Zwecke genutzt zu haben.⁵⁹⁾ Der Bremer Sanierungsweg als neoliberale Wirtschaftsstrategie hat durch einseitige Haushaltskürzungen zugunsten der Investitionen die Reichtums- und Machtverhältnisse in Bremen zu Lasten der Mehrheit seiner Bürger umverteilt („von nicht-kommerziellen öffentlichen Aufgaben zu kommerziellen Aktivitäten“⁶⁰⁾).

In der finanzpolitischen Diskussion werden auch Primärausgaben/-einnahmebetrachtungen angestellt, die von den bereinigten Ausgaben/Einnahmen die Zinsausgaben bzw. Vermögensveräußerungen absetzen. Sie geben einen besseren Einblick über die tatsächlichen Konsolidierungsbemühungen der Haushalte, weil einerseits einmalige Vermögensveräußerungen und andererseits Zinszahlung auf (Alt)Schulden unberücksichtigt bleiben, die in ihrer Höhe und Entwicklung aufgrund der externen Faktoren »(niedriges) Zinsniveau« und »Sanierungsbeiträge« nicht ernsthaft als »Eigenbeitrag« gewertet werden können. Bei einer solchen Primärausgabenbetrachtung ist Bremen nicht mehr Musterknabe im Sparen, wie die Sanierungsberichte verkünden. Im Gegenteil, Bremen hat sich bei den Primärausgaben keineswegs eingeschränkt, es hat sogar mehr Geld ausgegeben als die übrigen Bundesländer. Wie der *Tabelle 2* entnommen werden kann, hat Bremen seine Primärausgaben im Sanierungszeitraum 1993 – 2003 um 13,9 % (03/93) gesteigert, alle Bundesländer aber nur um 9,8 %.

⁵⁹⁾ Vgl. Sanierungsbericht 2003, S. 21.

⁶⁰⁾ Elsner, Wolfram: Das Programm hinter dem Programm. Bremens neoliberale Sanierungsstrategie und ihre Folgen für die Stadtgesellschaft, in: Planungsrundschau tu Harburg, www.tu-harburg.de/sb3/objekt/planungsrundschau.

Das Bundesfinanzministerium kritisiert die unzureichende Konsolidierung der konsumtiven Primärausgaben (konsumtive Ausgaben ohne Zinsausgaben) im Vergleich zu Hamburg. „Der Bund kann nicht akzeptieren, wenn sich Bremen bis in die jüngste Zeit hinein ein Ausgabenniveau geleistet hat, das über demjenigen Hamburgs gelegen hat, das im Länderfinanzausgleich Zahlerland ist.“⁶¹⁾ Für den Bund „sind die Unterschreitung der in den Auflagen der Sanierungsvereinbarungen festgesetzten Obergrenzen für die Gesamt- und konsumtiven Ausgaben lediglich eine notwendige, keinesfalls aber eine hinreichende Bedingung für die notwendigen Anstrengungen des Landes zur Sanierung gewesen.“ „Bremen hätte“, so der massive Vorwurf des Bundesfinanzministeriums, „frühzeitig seine Primärausgaben den verfügbaren Einnahmen anpassen und vor allem eine strikte Konsolidierung auf der Ausgabenseite herbeiführen müssen. Dies ist in der Vergangenheit nur unzureichend geschehen.“⁶²⁾

Rekorddefizit durch Mehrausgaben und Mindereinnahmen

Die laufenden Einnahmen lagen seit Beginn der Sanierung bis auf das Jahr 1999 permanent unterhalb der Einnahmen im

Tabelle 2

Ausgaben u. Einnahmen Stadtstaat Bremen - Bundesländer
Veränderungen gegenüber dem Vorjahr in v.H.

Jahr	Einnahmen		Ausgaben										Primärausgaben	
			insgesamt					konsumtiv						
						insg.	Personal u. so. kons. Ausg.		Zinsausgaben					
	alte HB	alte BL	alte HB	alte BL	FPI/Rat	HB	alte HB	alte BL	HB	alte BL	HB	alte BL	HB	alte BL
1994	1,2	1,6	0,3	1,6	3,0	2,1	1,1	3,2	4,6	1,0	-10,3	-4,6	-0,5	1,8
1995	-2,6	1,8	1,5	3,7	3,0	1,2	2,6	5,1	-3,3	0,6	1,3	1,1	2,4	2,2
1996	1,1	2,6	0,6	1,0	3,0	-0,2	0,4	1,8	-2,1	0,8	5,7	2,9	1,1	0,3
1997	1,4	-0,8	0,4	-0,9	2,0	-1,4	-0,6	-0,3	-6,0	1,3	15,9	-4,9	1,6	-1,6
1998	3,4	5,9	0,8	0,8	2,0	0,0	0,4	1,0	-1,8	1,2	5,7	-0,6	1,2	0,1
1999	6,6	2,7	1,1	1,6	2,0	0,8	1,0	2,2	-1,0	-0,2	4,0	-0,7	1,5	1,2
2000	-8,5	1,2	0,4	2,1	2,0	-1,2	0,6	2,1	-10,1	-1,3	9,3	3,7	2,0	1,1
2001	-0,1	-4,1	1,8	3,0	2,0	1,0	-0,5	2,6	8,2	1,4	7,6	5,8	0,9	2,7
2002	-5,2	0,5	0,7	0,8	2,0	-1,4	-0,2	2,5	-7,8	0,3	11,4	-8,2	2,0	0,6
2003	-2,9	-1,1	0,4	1,3	1,0	-0,1	0,2	1,8	-2,7	1,7	3,5	-2,2	1,0	1,2
2004	2,9	2,2	0,3	-0,6	1,0	0,1	-0,4	1,3	2,9	-0,7	1,4	-12,1	-	-
04/93	-3,6	15,1	8,6	15,3	25,5	0,8	4,8	26,0	-18,9	6,0	68,3	-25,6	-	-
03/93	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	13,9	9,8

HB: Stadtstaat Bremen; BL: Bundesländer (einschl. Gemeinden);
alte BL: ohne Berlin; alte BL: Deutschland; FPIR: Finanzplanungsrat.

Quelle: Sanierungsbericht 2004,
Senator für Finanzen Bremen,
Senatsverwaltung für Finanzen Berlin.
© Arbeitnehmerkammer Bremen 2005

61) BMF-Brief.

62) BMF-Brief.

Jahre 1993 und haben 2003 ihren Tiefstand erreicht. Wegbrechende Einnahmen konnten nicht durch Ausgabeneinsparungen bei den laufenden (konsumtiven) Ausgaben aufgefangen werden. Die Differenz zwischen den laufenden Einnahmen und Ausgaben ist das Betriebsergebnis. Seit Beginn der Sanierung hat Bremen mit Betriebsverlusten gearbeitet. Im letzten Sanierungsjahr 2004 betrug er 636 Mio. € (1993: 438 Mio. €). 1993: wurden die konsumtiven Ausgaben noch zu 87,3 % von laufenden Einnahmen gedeckt, 2004 verschlechterte sich diese konsumtive Deckungsquote (Quotient aus laufenden Einnahmen und Ausgaben) auf 81,7 % (vgl. *Tabelle 3*⁶³).

Wird der konsumtive Haushalt noch um die Ergebnisse der Kapitalrechnung (im Wesentlichen Investitionen) erweitert, so erhält man die bereinigten Ausgaben und Einnahmen. Die bereinigten Einnahmen sind von 1993 bis 2004 um 5,5 % gesunken, die bereinigten Ausgaben hingegen vor allem infolge der öffentlichen Investitionen um 8,8 % gestiegen. Hinzuweisen ist in diesem Zusammenhang darauf, dass das Land und die Stadt Bremen von 1994 bis 2002 Vermögen im Werte von insgesamt 1,2 Mrd. € veräußert haben (Investitionseinnahmen). Inzwischen ist der Anteil der Veräußerungserlöse an den laufenden Einnahmen (einschl. Veräußerungserlöse) von 10,1 % (1999) auf 0,7 % (2003) zurückgegangen.⁶⁴ Ein Indiz dafür, dass nur noch wenig »Tafelsilber« verkauft werden kann. Die Differenz zwischen bereinigten Einnahmen und Ausgaben ist das Finanzierungsdefizit. Weil in den letzten Jahren bei anhaltendem Ausgabenanstieg die Einnahmen gefallen sind, erhöhte sich das Finanzierungsdefizit. Es lag in allen Sanierungsjahren (bis auf 1999) über den Anfangsbestand von 738 Mio. € im Jahre 1993 – Tendenz steigend (2004: 1.256 Mio. €; 2004/1993: 70,1 %). Die Defizitquote (Anteil des Finanzierungsdefizits an den bereinigten Ausgaben) erhöhte sich deshalb von 1993 bis 2004 um 10,6 %-Punkte (vgl. *Tabelle 3*).

⁶³ Die Daten in Tabelle 3 sind der Finanzplanung des Senators für Finanzen entnommen. Sie weichen teilweise geringfügig von den im Sanierungsbericht angegebenen Zahlen ab.

⁶⁴ Vgl. Jahresbericht 2005, Tz. 77.

Geplante Zinssteuer- und Kreditfinanzierungsquote verfehlt

Der Anteil der Zinsausgaben an den Steuereinnahmen⁶⁵⁾ (Zins-Steuer-Quote) gibt an, wie viel Prozent der Steuereinnahmen durch Zinszahlungen gebunden werden. Je höher die Zinssteuerquote, desto geringer der finanzwirtschaftliche Handlungsspielraum, der bis zur Handlungsunfähigkeit führen kann.

Im Sanierungsverlauf fiel die Zinssteuerquote in Bremen von 28,3 % (1995) auf 22,1 % (2004). Da die steuerabhängigen Einnahmen gesunken sind (sie lagen mit Ausnahme des Jahres 1999 unter dem Stand von 1993), waren die noch stärker gesunkenen Zinsausgaben für diese positive Entwicklung verantwortlich. Die sinkenden Zinsausgaben sind im Wesentlichen auf das rückläufige Zinsniveau und auf die externe Sanierungshilfe des Bundes zurückzuführen, die aber nur geringfügig zum Schuldenabbau bis 1999 beigetragen hat. Zu Beginn des Sanierungsprogramms ist noch mit einem Zinssatz von 7,5 % kalkuliert worden⁶⁶⁾, 2004 lag der reale Zinssatz unter 4,0 %.⁶⁷⁾ Wie exorbitant stark die extrem niedrigen Zinssätze die Zinssteuerquote beeinflusst haben, hat der Landesrechnungshof berechnet. Das Sanierungsprogramm prognostizierte für 2002 auf die geplanten 6,7 Mrd. € Schulden eine Zinsbelastung von 542,1 Mio. €. Tatsächlich wurden nur 514,2 Mio. € an Zinsen gezahlt, obwohl die tatsächlichen Schulden um über die Hälfte höher waren (10,6 Mrd. €).⁶⁸⁾

Quotenziel war, bis 1998 die Zinssteuerquote des Landes zu erreichen, dass sich seinerzeit noch nicht in einer extremen Haushaltsnotlage befand (Schleswig-Holstein mit einer Quote von 13,7 % im Jahre 1990).⁶⁹⁾ Dieses Sanierungsziel ist gründlich verfehlt worden. Allerdings hat sich die Differenz der Zinssteuer-

⁶⁵⁾ Die Steuereinnahmen enthalten nicht die Sanierungsbeiträge, da sie wegen ihrer zeitlichen Begrenzung und Einmaligkeit die tatsächliche Situation verzerren und keinen längerfristigen Vergleich zulassen würden.

⁶⁶⁾ Vgl. Mitteilungen des Senats vom 23. 3. 1993, Bürgerschaftsdrucksache 13/530 vom 29. 3. 1993.

⁶⁷⁾ Vgl. Zentrales Finanzcontrolling, Jahresbericht 2004, Der Senator für Finanzen (Hg.), S. 10 u. Bundesbankstatistik Umlaufrenditen inl. Inhaberschuldverschreibung/Anleihen öffentliche Hand.

⁶⁸⁾ Vgl. Jahresbericht 2005, Tz. 178.

⁶⁹⁾ Vgl. Sanierungsprogramm für die Freie Hansestadt Bremen, Bremische Bürgerschaft, Drucksache 13/359 vom 14. 10. 1992.

quoten zwischen Schleswig-Holstein und Bremen seit Sanierungsbeginn verringert. Der Landesrechnungshof führt diese Annäherung auch auf die Verschlechterung der Zinssteuerquote von Schleswig-Holstein zurück. 2004 lag die Zinssteuerquote in Schleswig-Holstein bei 16,6 %, in Bremen bei 22,1 %.

Neben der Zinssteuerquote gibt die Kreditfinanzierungsquote (Anteil der Nettokreditaufnahme an den bereinigten Ausgaben) Auskunft über die Haushaltbelastung. Sie zeigt an, welcher Prozentsatz der Ausgaben durch Kreditaufnahme finanziert wird. Je höher der Anteil, desto eingeschränkter die Handlungsmöglichkeiten des Landes. In Bremen hat sich die Kreditfinanzierungsquote in den letzten Jahren erhöht und beträgt 2004 21,7% (mit Sanierungszahlungen) bzw. 30,1% (ohne Sanierungshilfen).

Die Kreditfinanzierungsquote ist allerdings weniger aussagekräftig als die Zinssteuerquote, weil sie durch unterschiedliche Verbuchungspraktiken und durch ein unterschiedliches Ausmaß an Privatisierung bzw. Auslagerungen manipuliert werden kann.⁷⁰⁾ In der Sanierungsberichterstattung wird die Kreditfinanzierungsquote durch die Kennzahl Defizitquote ersetzt, „bei der die Nettokreditaufnahme (statistische Ungenauigkeiten in der periodengerechten Zuordnung) durch das Finanzierungsdefizit ersetzt wird.“⁷¹⁾ Defizit- und Kreditfinanzierungsquote entwickeln sich tendenziell gleich, weichen aber in ihren absoluten Werten geringfügig voneinander ab.

8. Rekordschulden statt Schuldenabbau

Das Sanierungsprogramm sollte in seiner ursprünglichen Planung dazu führen, den Schuldenstand bis 1997 auf 5,3 Mrd. € zu senken.⁷²⁾ Aber statt den Schuldenberg abzubauen, hatte

⁷⁰⁾ Vgl. André W. Heinemann: Wege aus der Haushaltsnotlage, in BAW Monatsbericht, Heft 7+8 2004, S. 2 f. und Reinhold Weiß u. a.: Ein neues Notopfer Berlin? Konsequenzen einer Haushaltsnotlage, Finanzwissenschaftliche Arbeitspapiere Nr. 65-2003 der Justus-Liebig-Universität Giessen, S. 8.

⁷¹⁾ Sanierungsbericht 2004, Fußnote 2), S. 18.

⁷²⁾ Vgl. Sanierungsprogramm für die Freie Hansestadt Bremen, Bremische Bürgerschaft, Drucksache 13/359 vom 14. 10. 1992.

Tabelle 3

Haushalts- und Finanzkennzahlen des Stadtstaates Bremen 1993 - 2004

Lfd. Nr.	Einnahmen/Ausgaben/Kennzahlen	in Mio. € bzw. Veränderungen in v.H.												
		1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	04/03
1	Einnahmen der ffd. Rechnung	3.001	2.949	2.849	2.961	2.821	2.854	3.093	2.903	2.927	2.782	2.752	2.832	-5,6
	Veränd. geg. Vorjahr in v.H.	-	-1,7	-3,4	3,9	-4,7	1,2	8,3	-6,1	0,8	-4,9	-1,1	2,9	-
2	Ausgaben der ffd. Rechnung	3.439	3.510	3.553	3.546	3.497	3.497	3.524	3.481	3.516	3.465	3.463	3.468	0,8
	Veränd. geg. Vorjahr in v.H.	-	2,1	1,2	-0,2	-1,4	0,0	0,8	-1,2	1,0	-1,4	-0,1	0,1	-
3+1-2	Betreibergebergebnis	-438	-561	-704	-585	-676	-643	-432	-579	-569	-683	-711	-636	45,0
	Einhaltung § 18 LHO ¹⁾	-393	-464	-599	-522	-575	-550	-354	-467	-500	-656	-691	-629	60,3
4+1-2	konsumtive Deckungsquote	87,3	84,0	80,2	83,5	80,7	81,6	87,7	83,4	83,3	80,3	78,5	81,7	-
	Sanierungsquote ²⁾	87,7	87,3	83,9	85,3	83,6	84,3	90,0	86,6	84,4	81,2	80,2	80,3	-
1	Bereinigtes Einnahmen	3.173	3.163	3.076	3.109	3.153	3.262	3.476	3.179	3.178	3.005	2.920	3.000	-5,5
	Veränd. geg. Vorjahr in v.H.	-	-0,3	-2,7	1,1	1,4	3,4	6,6	-8,5	0,0	-5,4	-2,8	2,8	-
2	Bereinigtes Ausgaben	3.912	3.926	3.982	4.006	4.024	4.055	4.100	4.115	4.189	4.217	4.240	4.256	8,8
	Veränd. geg. Vorjahr in v.H.	-	0,4	1,4	0,6	0,4	0,8	1,1	0,4	1,8	0,7	0,5	0,4	-
3+1-2	Finanzierungsdefizit	-738	-763	-906	-898	-871	-794	-624	-936	-1.011	-1.211	-1.320	-1.256	70,1
4+1-2	Deckungsquote	81,1	80,6	77,2	77,6	78,4	80,4	84,8	77,3	75,9	71,3	68,9	70,5	-
5+3-2	Defizitquote	18,9	19,4	22,8	22,4	21,6	19,6	15,2	22,7	24,1	28,7	31,1	29,5	56,4
1	Zinsausgaben	619	648	626	613	576	566	560	503	545	502	488	502	-19,0
	Veränd. geg. Vorjahr in v.H.	-	4,6	-3,4	-2,1	-6,0	-1,8	-1,0	-10,1	8,2	-7,8	-2,7	2,7	-
2	Steuerabhängige Einnahmen ³⁾	2.337	2.299	2.212	2.257	2.170	2.247	2.484	2.398	2.299	2.251	2.261	2.274	-2,7
	Veränd. geg. Vorjahr in v.H.	-	-1,7	-3,8	2,0	-3,8	3,5	10,5	-7,1	-4,4	-2,1	0,5	0,6	-
5+1-2	Zinssteuerquote	26,5	28,2	28,3	27,2	26,5	25,2	22,5	21,8	23,7	22,3	21,6	22,1	-
1	Schuldennafnahme am Kreditmarkt	1.647	940	1.362	1.250	1.731	1.415	1.330	1.370	992	1.117	1.209	1.781	8,1
2	Schuldentilgung am Kreditmarkt	1.009	1.100	1.381	1.248	1.744	1.526	1.555	1.180	674	530	500	857	-15,1
3	Sanierungsbetrag	77	920	920	920	920	920	818	716	614	511	358	-	
4+1-2+3	Nettokreditvermehrung	715	760	901	922	907	809	696	1.009	1.034	1.200	1.221	1.283	79,3
5	Bereinigtes Ausgaben	3.912	3.926	3.982	4.006	4.024	4.055	4.100	4.115	4.189	4.217	4.240	4.256	8,8
6+4-5	Kreditfinanzierungsquote	18,3	19,4	22,6	23,0	22,5	19,9	17,0	24,5	24,7	28,5	28,8	30,1	84,7
SCHULDENSTAND Sanierungsbericht		8.973	8.826	8.797	8.691	8.838	8.657	8.241	8.425	8.754	9.337	10.387	10.841	20,8
SCHULDENSTAND Rechnungsabgrenzbericht		9.191	9.018	9.057	9.109	9.143	8.979	8.791	9.284	1.039	10.647	11.335	12.230	-

1) Bereinigte Ausgaben - bereinigte Einnahmen abz. investive Ausgaben - investive Einnahmen;
 2) Bereinigte Einnahmen - investive Einnahmen - bereinigte Ausgaben - investive Ausgaben;
 3) ohne BEZ Kosten politischer Führung

Quelle: Senator für Finanzen Bremen, Finanzplanung, eigene Berechnungen, © Arbeitsratkammer Bremen 2005

Bremen am Ende der Sanierung mehr Schulden als zu Beginn. Seit Sanierungsbeginn 1993 sind sie um 20,8 % (2004/1993) auf 10,8 Mrd. € gewachsen (vgl. *Tabelle 3*). Unterdurchschnittliches Wachstum von Wirtschaft, Arbeitsplätzen und Einwohnern und Steuerrechtsänderungen haben zu geringeren Steuereinnahmen bei steigendem Ausgabenniveau geführt. Die Folge: Die Einnahmen konnten immer weniger die Ausgaben decken (sinkende Deckungsquote bzw. steigende Defizitquote). Die Sanierungszahlungen sind ohnehin entgegen dem in der Öffentlichkeit entstandenen Eindruck nicht oder nur zu einem äußerst geringen Teil rein rechnerisch zum Schuldenabbau eingesetzt worden. In mehr als der Hälfte des Sanierungszeitraums wurden mehr Schulden aufgenommen als getilgt.⁷³⁾

9. Haushalt weder saniert noch verfassungskonform

Am Ende der Sanierungsanstrengungen wollte der Senat einen sanierten Haushalt vorlegen, der vom Landesrechnungshof als »stabiler« Haushalt definiert wird, in dem „Einnahmen

⁷³⁾ Vgl. Jahresbericht 2005, Tz. 160.

und Ausgaben eines überschaubaren Zeitraums in einem ausgewogenen Verhältnis stehen. Verschuldung und Vorbelastungen beschränken sich auf ein beherrschbares Maß.“ Als absehbar war, dass dieses Hauptziel nicht erreicht werden konnte, wurde der sanierte Haushalt durch einen verfassungskonformen Haushalt ersetzt. Ein Haushalt ist verfassungskonform, wenn die laufenden Einnahmen durch die laufenden Ausgaben gedeckt werden. In diesem Fall dürfen Investitionen durch Kredite finanziert werden (§ 18 LHO). Der § 18 LHO⁷⁴⁾ (verfassungskonformer Haushalt) konnte in elf Sanierungsjahren nicht eingehalten werden, Bremen ist 2004 von der Einhaltung des verfassungskonformen Haushalts weiter entfernt als zu Beginn der Sanierung (vgl. *Tabelle 3*). Bremen hat also weit »über seine Verhältnisse« gelebt und mehr »konsumiert« als es mit eigenen Einnahmen bezahlen konnte. Der verfassungskonforme Haushalt wäre erreicht worden, wenn der Sanierungsindex (Quotient aus bereinigten abzüglich investiven Einnahmen und bereinigten abzüglich investiven Ausgaben) den Zielwert 100 erreicht hätte. Das gelang aber wegen der Nichteinhaltung des § 18 LHO nicht. Der Sanierungsindex hat sich im Sanierungsverlauf von dem Zielwert 100 entfernt (1993: 87,7; 2004: 80,2; vgl. *Tabelle 3*).

Als der verfassungskonforme Haushalt in immer weiterer Ferne rückte, wurde dieses Ziel in einen ausgeglichenen Primärhaushalt bis 2009 umgerubelt. Er setzt vom verfassungskonformen Haushalt noch Zinsen und Vermögensveräußerungen ab. Ein Haushaltsbegriff, der weder im Haushaltsrecht noch in der Verfassung vorkommt und der die Zins-Schulden-Spirale nicht außer Kraft setzt. Würde man, so der Landesrechnungshofpräsident Spielhoff ironisch, aus dem Primärhaushalt „auch noch die Personalkosten ausblenden“, wäre der Haushalt noch schneller auszugleichen.⁷⁵⁾ Das Bundesfinanzministerium kritisiert die neue Zielsetzung ebenfalls als „unzulässige Ausblendung der

⁷⁴⁾ Berechnung: Saldo aus bereinigten Ausgaben und bereinigten Einnahmen abzüglich Saldo aus investiven Ausgaben und Einnahmen.

⁷⁵⁾ Vgl. Radio Bremen Fernsehen, buten un binnen vom 13. 3. 2005, Rechnungshof fordert Kassensturz und Rechnungshof fordert „schonungslosen Lagebericht“, in: Weser-Kurier vom 16. 3. 2005.

Zinsausgaben, deren Höhe ja den inzwischen aufgelaufenen Schuldenstand reflektiert und somit Ausdruck haushaltspolitischer Fehlentscheidungen der Vergangenheit ist“.⁷⁶⁾

10. Tatsächliche Haushaltslage durch Aus- und Falschbuchungen verschleiert

Die Verschuldung der Bremer Haushalte ist in Wahrheit größer als im Haushalt nachzulesen. Die im Sanierungsprogramm ausgewiesenen fundierten Schulden per 31. 12. sind deutlich niedriger, als die vom Landesrechnungshof nachgewiesene Schuldenhöhe des Haushaltsabschlusses (14. Monat). Für 2002 z. B. weist der Finanzsenator einen Schuldenstand in Höhe von 9,3 Mrd. € aus, der Landesrechnungshof hingegen 10,6 Mrd. €. Die vom Rechnungshof ermittelten höheren Schulden, die vom Finanzsenator nicht bestritten werden, sind neben Stichtagsunterschiede auf die Einbeziehung der Schulden des Bremer Kapitaldienstfonds (BKF) zurückzuführen. In beiden Berechnungen ist die außerhaushaltsmäßige Verschuldung nicht berücksichtigt, die angesichts der begrenzten Verschuldungsmöglichkeiten eine zunehmende Bedeutung erhält. Obwohl der Kernhaushalt des Stadtstaates Bremen keine weiteren Verschuldungsmöglichkeiten mehr bietet, wird der Verschuldungsspielraum dennoch ausgeweitet, indem immer mehr Aufgaben und die Kreditfinanzierung in den außerhaushaltsmäßigen Bereich verschoben werden. Aufgaben werden beispielsweise in privatrechtlich organisierte Gesellschaften verlagert, die ihrerseits Kredite aufnehmen, die im Kernhaushalt nicht auftauchen.⁷⁷⁾ Hinzu kommen noch „von Dritten zu Lasten Bremens aufgenommenen Kredite sowie die als sonstige Verpflichtungen in seinen Vermögensnachweisen dargestellten Schulden“⁷⁸⁾.

⁷⁶⁾ BMF-Brief.

⁷⁷⁾ Der Senat gibt die Schulden per 31.12.2003 mit rund 474 Mio. Euro an, vgl. Pressemitteilung des Rechnungshofes der Freien Hansestadt Bremen vom 3. 3. 2004.

⁷⁸⁾ 31. 12. 2002 rd. 70 Mio. für das Land und rd. 328 Mio. für die Stadt Bremen, vgl. Jahresbericht 2004, Tz. 90; 31. 12. 2003 rd. 20 Mio. Euro für das Land und rd. 275 für die Stadt Bremen, vgl. Jahresbericht 2005, Tz. 82.

„Darüber hinaus bestehen Verbindlichkeiten, die sich aus Schuldenaufnahmen bremischer Beteiligungsgesellschaften ergeben haben, sowie Verpflichtungen aufgrund besonderer Leistungsverträge, die Dritte zu Lasten Bremens eingegangen sind.“⁷⁹⁾ Um ein wahres und vollständiges Bild über die Schuldenlage zu gewinnen, ist es unerlässlich, alle Schulden einschließlich der außerhaushaltsmäßigen Schulden in die Verschuldungsberechnung einzubeziehen. Der Rechnungshof verweist außerdem noch auf weitere unberücksichtigte Zahlungsverpflichtungen, wie z. B. Pensionslasten und Aufwendungen für unterlassene Instandhaltungen.⁸⁰⁾

Der Rechnungshof Bremen stellt seit längerem die Aussagekraft des Bremer Haushaltes in Frage, weil der Finanzsenator nach Haushaltslage und nicht nach Gesetz und Verfassung verfährt.⁸¹⁾ So verbucht Bremen fälschlicherweise in seinem Haushalt häufiger konsumtive Ausgaben als investive und im geringeren Umfange investive Ausgaben als konsumtive. Per Saldo zwischen 100 und 150 Mio. Euro.⁸²⁾ Als Beispiele für Falschbuchungen werden Personalkosten, Zinsen, Teile von Grundstücksmieten, Betriebskosten und Bauunterhaltung angeführt, die vom konsumtiven unzulässigerweise in den investiven Haushalt verschoben werden. Durch die Einbeziehung dieser Ausgaben in die Investitionsausgaben wird die Investitionssumme systemwidrig erhöht. Die darauf aufgenommenen Kredite sind nicht mehr durch Realwerte der Investitionen gedeckt. Werden Zinsen aus kreditfinanzierten Investivmitteln bezahlt, wird die Verpflichtung, Zinsen aus dem konsumtiven Haushalt zu erwirtschaften, ausgehebelt. Die Konsequenz ist beabsichtigt: Bremen kann einerseits mehr Kredite als verfassungsgemäß erlaubt aufnehmen und andererseits braucht es die konsumtiven Ausgaben nicht um diesen Betrag einzuschränken. Wichtiger

79) Jahresbericht 2004, Tz. 91; Wirtschaftsbürgschaften bremischer Beteiligungsgesellschaften zum 31. 12. 2003 1,199 Mrd. Euro für das Land und 424 Mio. Euro für die Stadt Bremen, vgl. Jahresbericht 2005, Tz. 83.

80) Vgl. Jahresbericht 2005, Tz. 129.

81) Vgl. Jahresbericht 2004, Tz. 67.

82) Vgl. Mitteilungen des Senats an die Bremische Bürgerschaft vom 23. 10. 2001, Bürgerschaftsdrucksache 15/862.

Nebeneffekt der schöpferischen Buchhaltung des Senats ist, dass buchhaltungstechnisch im Haushalt sowohl mehr gespart als auch investiert wird.

Für die Beurteilung der Haushalte hat das fatale Auswirkung: Die Darstellung der Haushaltslage wird geschönt. Die Steigerung der konsumtiven Ausgaben fällt geringer, die der investiven Ausgaben höher aus als in Wirklichkeit, die Investitionsquote steigt, die Betriebsverluste des konsumtiven Haushalts werden scheinbar kleiner, die Kreditobergrenze verschiebt sich nach oben und die Zinssteuerquote verringert sich.⁸³⁾ Bremen bezahlt diese umgebuchten zusätzlichen Ausgaben mit Krediten, statt seinen Konsum in gleicher Höhe einzuschränken. Von dieser Methode, die vom Finanzsenator nicht bestritten wird, will er teilweise erst wieder abweichen, wenn der Haushalt ausgeglichen ist. Gegenüber dem Landesrechnungshof hat er sich bereit erklärt, ab 2006 wieder korrekt und verfassungsgemäß zu buchen.⁸⁴⁾

Weil diese Falschbuchungen nicht in ihrem ganzen Ausmaß aus dem Haushalt ersichtlich sind und sie die Aussagekraft von Haushaltsdaten in Frage stellen, hat der Landesrechnungshof 2002 erstmals auf die Berechnung der Kredithöchstgrenze verzichtet.⁸⁵⁾ Die Kredithöchstgrenze besagt, dass Kredite nur bis maximal zur Höhe der öffentlichen Investitionen aufgenommen werden dürfen, um zu verhindern, dass konsumtive Ausgaben (wie z.B. Personalkosten) mit Krediten bezahlt werden.

11. »Sanierung« der Bremer Haushalte – eine Fehlprognose

Der vorhergesagte Erfolg des ISP als Herzstück des Sanierungsprogramms basiert auf Modellrechnungen des Instituts für Konjunktur- und Strukturforschung an der Universität

⁸³⁾ Vgl. Jahresbericht 2003, Tz. 128 u. 129.

⁸⁴⁾ Vgl. Jahresbericht 2005, Tz. 174.

⁸⁵⁾ Vgl. Jahresbericht 2004, Tz. 67.

Bremen (IKSF) bzw. des Bremer Ausschuß für Wirtschaftsforschung (BAW). Von 1995 bis 2004 sollte das ISP ein Wirtschaftswachstum von 30,6 % (2020/1995: 98,7 %) mit 29.690 zusätzlichen Arbeitsplätzen (bis 2020 insgesamt 56.520) und 45.423 zusätzlichen Einwohnern (bis 2007 60.388) stimulieren.⁸⁶⁾ Ohne die Modellannahmen im Einzelnen zu kennen, muss alleine der Prognosezeitraum von 25 Jahren stutzig machen. Wenn bereits bei der Ex-Post-Berechnung des Wirtschaftswachstums Korrekturen vorgenommen werden müssen (siehe Exkurs im Abschnitt Wirtschaftswachstum – Bremen koppelt sich weiter vom Bundestrend ab), ist eine 25-Jahresprognose blanke Utopie. Das hätte auch das IKSF wissen müssen, das bereits Mitte der Achtzigerjahre versucht hatte, eine Einjahresprognose der Wirtschafts-, Beschäftigungs-, Arbeitslosen- und Steuerentwicklung für das Land Bremen zu liefern. Aber nach wenigen Jahren stellte das Institut seine „krassen Fehlprognosen“⁸⁷⁾ ein. Zu stark waren die Abweichungen zwischen Vorhersage und Realität, die u. a. mit der Kleinräumigkeit des Landes Bremen und einzelwirtschaftlichen Entscheidungen der (exportabhängigen) Unternehmen begründet wurden.

Fehlprognosen haben den Finanzsenator nicht davon abhalten können, eine weitere Vorhersage bei der Prognos AG in Auftrag zu geben. Sie ist zu einer »neuen« Erkenntnis gekommen, die offensichtlich zuvor in der ersten Modellrechnung unentdeckt geblieben ist. Die Effekte der wirtschafts- und finanzkraftstärkenden Maßnahmen, die sich nach vorhergehenden Prognosen schon längst hätten entfalten müssen⁸⁸⁾, „werden

⁸⁶⁾ Vgl. Regionalökonomische Effekte des Investitionssonderprogramms, in BAW-Monatsbericht 2/1997, Bremer Ausschuß für Wirtschaftsforschung (Hg.).

⁸⁷⁾ APIS-Prognosen für das Land Bremen 1987, in: Konjunkturspiegel 9-10/86, Hg.: Bremer Ausschuß für Wirtschaftsforschung; vgl. auch Konjunkturspiegel 1/1988, 1/1989 u. 12/1989.

⁸⁸⁾ „Mögliche Kritik an vermeintlich überhöhten Beschäftigungseffekten ... sollte berücksichtigen, dass es sich beim ISP um ein singuläres – gemessen an der bremsischen Wirtschaftsleistung – außerordentlich großes regionales Konjunktur- und Wachstumsprogramm handelt, dessen BIP- und Arbeitsplatzeffekte insbesondere in der befristeten Bauphase beträchtlich sind. ... Darüber hinaus muss berücksichtigt werden, dass alle das Modell steuernden Parameter eher zurückhaltend gesetzt sind und daher die positiven Wirkungen eher noch höher als niedriger ausfallen dürften.“ BAW-Monatsbericht 2/1997, S. 11.

zwangsläufig erst allmählich kumulierend eintreten⁸⁹⁾. Dabei hieß es früher noch, dass die Wachstums- und Arbeitsplatzeffekte „insbesondere in der befristeten Bauphase beträchtlich sind“. Die vom ISP induzierten privaten Investitionen sind „etwa im Zeitraum 2005 bis 2009 zu erwarten“⁹⁰⁾. Nach dem Bürgerchaftswahljahr 2007, wenn also die privaten Investitionen gegriffen haben, wird das Wirtschaftswachstum „die höchste Veränderungsrate aufweisen“⁹¹⁾, die bremische Wirtschaft einen steileren Wachstumspfad als in der Vergangenheit beschreiten, im Gesamtzeitraum eine höhere Erwerbstätigenzahl registriert, die Arbeitslosenzahlen sinken und die Bevölkerungsentwicklung leicht rückläufig sein.⁹²⁾

12. Verantwortung für gescheiterte Haushaltssanierung ablehnt

Der Finanzsenator betont immer wieder gebetsmühlenartig, dass die Sanierungsstrategie »Sparen und Investieren« „erfolgsversprechend und alternativlos“⁹³⁾ sei und es wirtschaftliche Erfolge gäbe. Wie zuvor ausführlich belegt, hält diese Behauptung einer ernsthaften Überprüfung mit amtlichen Zahlen nicht stand.

Wenn der Finanzsenator aber auf der Ausgabenseite (»Sparen und Investieren«) keine Fehler entdecken will, kann es nur an den Einnahmen liegen. Auf der Einnahmenseite musste Bremen Einbußen von 3,6 % (2004/1993) hinnehmen, im gleichen Zeitraum konnten westdeutsche Bundesländer und Gemeinden ihre Einnahmen um insgesamt 15,1% steigern (vgl. *Tabelle 2*). Das Wegbrechen der (Steuer)Einnahmen führt der Finanzsenator nicht auf die wirtschaftlichen Misserfolge (nach seiner Auffassung Erfolge), sondern auf externe Gründe wie Steuerreform

89) Finanzplan 2003 bis 2007, Senator für Finanzen (Hg.), S. 26.

90) Ebenda, S. 26.

91) Ebenda, S. 26.

92) Vgl. ebenda, S. 27.

93) Sanierungsbericht 2003, S. 27.

und Konjunkturschwäche zurück. Diese Argumente sind aber nicht stichhaltig, denn die anderen ebenfalls von Konjunkturschwäche und Steuerreform gebeutelten Länder und Gemeinden in Westdeutschland erzielten im Vergleichszeitraum mit weniger öffentlichen Investitionen höheres Wirtschaftswachstum und mehr Steuereinnahmen.

Auf der Einnahmenseite fühlt sich Bremen durch die „Stadtstaaten-Funktion im System der derzeitigen Steuerverteilung und des bundesstaatlichen Finanzausgleichs in einem Maße benachteiligt, das eine erfolgreiche Sanierung der Haushalte ausschließt.“⁹⁴⁾ Die Stadtstaatenproblematik wird charakterisiert durch im Vergleich zu den Flächenländern überdurchschnittlich hohe Sozialhilfebelastungen, eine zu niedrige Einwohnerwertung im bundesstaatlichen Finanzausgleich, eine Benachteiligung in der originären Steuerverteilung (bei der Lohnsteuerzerlegung nach dem Wohnortprinzip durch hohe Pendlerquoten der Stadtstaaten, einwohner- und nicht wirtschaftskraftbezogene Verteilung der Umsatzsteuer in der ersten Stufe des Finanzausgleichs) und daraus resultierende überproportionale Zinslasten. Allerdings ist die Stadtstaatenproblematik ein »alter Hut.«⁹⁵⁾ Bei der Erstauflage des Sanierungsprogramms 1992 existierten diese negativen externen Rahmenbedingungen bereits und sind in die Planungen einbezogen worden. Damals jedenfalls sind sie vom Bremer Senat weder als Hinderungsgrund noch als eine Voraussetzung für eine erfolgreiche Sanierung geltend gemacht worden. Trotz Stadtstaatenproblematik sollte Bremen durch das Sanierungsprogramm wachsen und mehr Beschäftigung und Einwohner haben. Eine solche „strukturpolitische Strategie“ „weist nicht nur für Bremen, sondern auch für den Bund und die anderen Länder einen hohen Grad an Selbstfinanzierung aus.“⁹⁶⁾ Bremen sollte mehr Steuereinnahmen erhalten und auch Bund und Länder sollten über das Steuerverteilungssystem davon

⁹⁴⁾ Sanierungsbericht 2003, S. IX.

⁹⁵⁾ „Das Profitieren des Bundes und der übrigen Länder von den bremischen Investitionsmaßnahmen über unmittelbare steuerliche Effekte und verminderte Ausgleichszahlungen spiegelt allerdings einen bereits langfristig bekannten und von Bremen gewollten Sachverhalt wider“, Sanierungsbericht 2003, S. VIII.

⁹⁶⁾ Sanierungsprogramm für die Freie Hansestadt Bremen, eine Kurzfassung, in: BAW-Monatsbericht 11/1992, S. 3.

profitieren. Der einst von Bremen berechnete Vorteil der »Selbstfinanzierung« des Investitionssonderprogramms wird zwölf Jahre später zur Haushaltsfalle, die eine „erfolgreiche Sanierung der Haushalte ... ausschließt.“⁹⁷⁾

Für die Stadtstaatenproblematik, Konjunkturentwicklung und Steuerreform will der Bremer Senat aber nicht verantwortlich gemacht werden. Der Sanierungskurs ist deshalb nach seiner festen Überzeugung beizubehalten. Die Fortsetzung der Sanierungszahlungen an Bremen über 1998 hinaus wurden sogar „als nächsträgliche Bestätigung des bremischen Sanierungskurses“⁹⁸⁾ angesehen. „Der Bund und die übrigen Länder hätten damals die Möglichkeit gehabt, die Vorgaben für den Sanierungsprozess zu ändern. ... Das ist aber nicht geschehen.“⁹⁹⁾ Der Bremer Senat nimmt für sich in Anspruch, die Sanierungsstrategie gemeinsam mit Bund und Ländern festgelegt zu haben. Im Finanzplanungsrat seien die Sanierungsberichte positiv zur Kenntnis genommen und gebilligt worden.¹⁰⁰⁾

Eine ganz andere Bewertung nahm der Kieler Finanzminister Ralf Stegner vor: „... so wird man das nicht bewerten können. Man geht im Finanzplanungsrat diplomatisch und freundlich um mit den Berichten, die aus den Ländern kommen. Sicherlich nimmt man die Bremer Anstrengungen zur Kenntnis, aber darüber gibt es keine Diskussion. Man kann in dieser Form nicht sagen, dass das im Einzelnen gebilligt worden ist.“¹⁰¹⁾ Spätestens im Juni 2002 hat der Streit um die Bremer Sanierungspolitik den Finanzplanungsrat erreicht, als Bundesfinanzminister Hans Eichel den Bremern entgegenhielt, dass es für seine selbst gewählte Strategie auch selbst verantwortlich sei. Auch andere Bundesländer stellten den Bremer Weg in Frage und mahnten nachhaltigere Sanierungsfortschritte und den Verzicht auf besondere Investitionsanstrengungen an. Im Übrigen verwies

97) Sanierungsprogramm 2003, S. IX.

98) Regierungserklärung zur Zwischenbilanz der Sanierung, in: Mitteilung des Senats vom 22. 2. 2005, Bürgerschaftsdrucksache 16/548.

99) Ebenda.

100) Vgl. Finanzbericht Bremen 2/2005, Der Senator für Finanzen (Hg.), S. 9.

101) „Nicht entzückt über Bremen“ – Interview mit dem Finanzminister Ralf Stegner (Schleswig-Holstein), in: taz bremen vom 29. 1. 2005.

Eichel darauf, dass die Steuerreform von Bund und Ländern gemeinsam beschlossen und die fiskalischen Auswirkungen daher auch gemeinsam zu tragen seien.¹⁰²⁾

13. Sanierungspolitik in der Sackgasse

Die Haushaltsnotlage wird sich angesichts der mit der »Stadtstaatenproblematik« verbundenen Steuerverteilung und des bundesstaatlichen Finanzausgleichs auch bei anhaltender Ausgabenkonsolidierung kontinuierlich weiter verschlechtern.¹⁰³⁾ Eine Beseitigung der Stadtstaatenproblematik würde die Bremer Haushaltslage auch nicht wesentlich verändern, wie der Senator für Finanzen ernüchternd festgestellt hat.¹⁰⁴⁾ Im Einzelnen führt er aus, dass

– eine Änderung der Lohnsteuererlegung vom Wohnortprinzip hin zum Arbeitsortprinzip die Benachteiligung nicht aufhebt. Wenn die Lohnsteuererlegung hälftig nach Wohn- und Arbeitsort erfolgt, so könnte Bremen zwar seine Lohnsteuereinnahmen um 95 Mio. € erhöhen. Kompensiert würde die Mehreinnahme aber durch geringere Zuweisungen aus dem Finanzausgleich. Die (Lohn)Steuernehmeinnahmen von 95 Mio. € werden durch den Finanzausgleich auf rund 13 Mio. € eingedampft. Eine Klage lohnt sich deshalb nach Meinung des Finanzsenators nicht, zumal das Bundesverfassungsgericht bereits 1986 eine diesbezügliche Klage Hamburgs abgewiesen hat.

– eine Erhöhung der Einwohnerwertung von 135 % auf 145 % Bremen jährlich 130 Mio. € mehr Zuweisungen aus dem Finanzausgleich bringt (1%-Punkt 13 Mio. €). Aber diese Forderung ist

¹⁰²⁾ Vgl. Eichel: Bremen ist selber Schuld, taz bremen vom 20. 6. 2003.

¹⁰³⁾ Vgl. Sanierungsberichte 2003 und 2004 und Senator für Finanzen: Planungspapier zur Sanierungsstrategie und zum möglichen Normenkontrollverfahren Bremens, Bremen, 7. 7. 2005.

¹⁰⁴⁾ Vgl. Senator für Finanzen, Bremen: Planungspapier zur Sanierungsstrategie und zum möglichen Normenkontrollverfahren Bremens, Bremen, 7. 7. 2005 und Finanzbericht Bremen, Der Senator für Finanzen (Hg.), Ausgabe 02/05, Der Finanzplanungsrat, S. 11.

nicht einklagbar. Die Höhe der Einwohnerwertung ist nicht im Grundgesetz festgelegt, sondern der Gesetzgeber besitzt bei ihrer Festlegung einen Ermessensspielraum. Das Bundesverfassungsgericht hat die Festlegung der Einwohnerwertung bereits in einem früheren Urteil als »politische Gestaltungsaufgabe« angesehen. Angesichts der derzeitigen Länderkonstellation besteht keine Bereitschaft, auch nicht beim Haushaltsnotlage-Partner Saarland, die bestehende Einwohnerwertung zugunsten der Stadtstaaten zu ändern.

– eine Änderung der Verteilung der Umsatzsteuer (z. B. nach Wirtschaftskraft BIP je Einwohner), die bislang überwiegend nach Einwohnern und zu einem geringen Teil nach Umsatzsteuerergänzungsanteilen erfolgt, nach geltendem Grundgesetz nicht möglich ist. Dazu müsste das Grundgesetz geändert werden. Die notwendige parlamentarische Mehrheit ist dafür nicht vorhanden. Selbst wenn die im Grundgesetz nicht festgelegten Umsatzsteuerergänzungsanteile wegfallen würden, wäre das auch keine Lösung der Bremer Haushaltsprobleme. Bei einer Verteilung der Umsatzsteuer ausschließlich nach Einwohnern würde das Land Bremen zwar 95 Mio. € mehr Umsatzsteuer erhalten, durch geringere Zuweisungen im Finanzausgleich verbleiben davon aber nur 5 Mio. €.

Eine von Bremen beantragte Arbeitsgruppe zur Neuordnung des Länderfinanzausgleichs, die nach Senatsmeinung auch die Abgeltung überdurchschnittlicher Kosten für politischer Führung kleiner Länder, Seehafenlasten und Sozialhilfebelastrungen durch Sonder-BEZ regeln müsste, wurde vom Finanzplanungsrat auf seiner Juni-Sitzung 2005 abgelehnt. Der Länderfinanzausgleich ist ab 2005 neu geregelt und bringt für Bremen vorteilhaftere Regelungen (etwa 43 € pro Einwohner mehr als alle anderen Länder). Der neue Finanzausgleich ist bis zum Jahre 2019 festgeschrieben und es gibt keine Mehrheit der Bundesländer, das Thema vorher erneut zu diskutieren. Bis dahin kann Bremen aufgrund der deutschen Finanzverfassung seine Steuereinnahmen nicht oder kaum beeinflussen. Auf der Ausgabenseite werden die hohen Zinsen (und Schulden) selbst bei im Länder- und Gemeindevergleich überdurchschnittlichen

Einschränkungen von Leistungen und Standards, die Haushaltsnotlage dramatisch verschlechtern.¹⁰⁵⁾ Seine »erfolgreiche« Sanierungsstrategie will der Bremer Senat aber nicht zur Disposition stellen. Die »alternativlosen« Infrastrukturinvestitionen sollen trotz leerer Kassen unbeirrt fortgesetzt werden, um Wirtschaft und Finanzen zu stärken.¹⁰⁶⁾ Nach dem Motto „der Sanierungskurs der bremischen Haushalte ist erfolversprechend und alternativlos“¹⁰⁷⁾ wird sich in Bremen durch »Sparen und Investieren« und »Investitionen statt Schuldentilgung«¹⁰⁸⁾ das Zins-Schulden-Karussell weiter drehen.

Dennoch sieht sich der Bremer Senat weiterhin unverschuldet einer extremen Haushaltsnotlage gegenübergestellt. Die durch Sanierungsaufgaben vorgegebenen Ausgabensteigerungen von 25,5 % (04/93) wurden mit 8,6 % um zwei Drittel unterschritten. Bremen liegt mit seiner Zinssteuerquote von 22,1 % weit über dem Durchschnitt der alten Bundesländer mit 10,9 % (überdurchschnittlich hohe Zinsbelastung) und mit einer Kreditfinanzierungsquote von 30,1 % (ohne Sanierungszahlungen) viermal höher als der Bundesdurchschnitt mit 7,1%. Das Bundesverfassungsgericht hatte Bremen 1992 Sanierungshilfe zugebilligt, weil u. a. die Zinssteuerquote weit über dem Durchschnitt der Bundesländer lag und die Kreditfinanzierungsquote mehr als doppelt so hoch war.¹⁰⁹⁾ Bremen leitet daraus seinen Anspruch auf weitere Sanierungszahlungen ab und will erneut vor dem Bundesverfassungsgericht auf erneute Sanierungshilfe klagen.

Der Bundesfinanzminister bestreitet aber die Haushaltsnotlage und weist Bremen darüber hinaus noch eine Selbstschuld zu (vgl. Abschnitt Mehrausgaben trotz »Sparbeitrag«). spätes-

¹⁰⁵⁾ nicht veröffentlichter Teil des Sanierungsberichts 2004, S. 59 f.

¹⁰⁶⁾ Vgl. auch angenommenen Antrag der Fraktionen der CDU und SPD: Sanierungsstrategie steht nicht zur Disposition – Haushaltssanierung fortsetzen, Bürgerschaftsdrucksache 16/753 vom 13. 9. 2005.

¹⁰⁷⁾ Jahresbericht 2003, S. 27.

¹⁰⁸⁾ Sanierungsbericht 2003, Seit VIII.

¹⁰⁹⁾ Vgl. Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 27. Mai 1992, in: Bremer Zeitschrift für Wirtschaftspolitik, Heft 1 + 2 1995, Bremer Ausschuß für Wirtschaftsforschung (Hg.), S. 42 ff.

tens seit 1997 hat sich Bremen ein überhöhtes Niveau der investiven Ausgaben geleistet.“ Auch bei den konsumtiven Primärausgaben hat „zumindest bis zum Jahre 2002 die einem Sanierungsland abzufordernde Konsolidierung auf der Aufgabenseite nicht im erforderlichen Umfang stattgefunden.“¹¹⁰⁾ Verkürzt ausgedrückt: Bremen ist an seiner jetzigen Haushaltslage selbst schuld.

Bremen wird ebenfalls eine Fehlinterpretation des Bundesverfassungsgerichtsurteils von 1992 vorgeworfen. Nach seiner Lesart liegt in Bremen keine Haushaltsnotlage mehr vor, weil Bremen die damaligen im Urteil genannten Vergleichswerte in der Kreditfinanzierungs- und Zinssteuerquote unterschreitet. Konkret rechnet das Bundesfinanzministerium dem Bremer Finanzsenator vor, dass die Bremer Kreditfinanzierungsquote (mit Sanierungsbetrag) 2003 mit 16,5% (210% des Länderdurchschnitts von 7,9 %) unter der von 1986 mit 19,3 % (361,3 % des Länderdurchschnitts von 5,3 %), die Zinssteuerquote mit 21,3 % (183 % des Länderdurchschnitts von 11,6 %) unter der von 1986 mit 26,3 % (219 % des Länderdurchschnitts von 12,0 %) lag.

Für die Bundesregierung ist zudem die Übertragung der damaligen Situation auf heutige Verhältnisse nicht mehr sachgerecht. Denn die finanzwirtschaftliche Gesamtlage hat sich gegenüber den 80er Jahren durch die neuen Länder entscheidend verändert. Inzwischen überschritten 2003 8 (7) der 16 Bundesländer den Länderdurchschnitt der Zinssteuerquote (Kreditfinanzierungsquote) um mehr als 20 %. Befinden sich aber, so die Argumentation des Bundesfinanzministeriums, „die möglichen Zahler in einer ähnlich schwierigen Haushaltslage wie die möglichen Empfänger, ist nach Auffassung der Bundesregierung bereits deshalb ein Anspruch auf Sanierungshilfe ausgeschlossen“ (drohende Selbstgefährdung der Leistungspflichtigen). Darüber hinaus verbietet das Maßstäbengesetz eine Daueralimentierung durch Sonder-Bundesergänzungszuweisungen. Eine Verlängerung der Sanierungshilfe wird verworfen, weil die damalige Sanierungshilfe ausdrücklich bis 2004 befristet war und die Befristung vom Bundesverfassungsgericht in

¹¹⁰⁾ BMF-Brief.

seinem Urteil zum bundesstaatlichen Finanzausgleich aus dem Jahre 1999 nicht beanstandet wurde. Bremen bereitet erneut eine Klage vor dem Bundesverfassungsgericht vor, um wegen der anhaltenden unverschuldeten Haushaltsnotlage zum dritten Mal Sanierungshilfen und eine stadtstaatenspezifische und aufgabengerechte Finanzausstattung zu erhalten.

Ist die Verbesserung der Finanzausstattung Bremens eine realistische Option?

Meine sehr geehrten Damen und Herren,
nach der von Herrn Kröger als Vertreter der Arbeitnehmerkammer sehr engagiert vorgetragenen Analyse möchte ich mich in meinem Beitrag mehr auf die Handlungsoptionen der Freien Hansestadt Bremen konzentrieren.

Trotzdem möchte ich auf die vorgetragenen statistischen Daten noch kurz eingehen und einige Einwände klarstellen. Dabei will ich zwischen der Verbuchung konsumtiver und investiver Ausgaben, der Heranziehung von Vergleichsdaten und den im Sanierungszeitraum erzielten Wirkungen trennen. Das die Ausweisung konsumtiver Ausgaben im Investitionshaushalt schrittweise korrigiert werden muss ist unstrittig. Das habe ich bereits zu Beginn meiner Amtszeit gesagt und jetzt im Orientierungsrahmen für die mittelfristige Finanzplanung sowie in ersten Schritten in den Entwürfen für den kommenden Doppelhaushalt vorgesehen.

Wenn Sie aber über Vergleiche mit anderen Ländern und Kommunen reden, werden Sie feststellen, dass man sich in vielen Finanzministerien und Kammereien mehr oder weniger der gleichen Buchungssystematik bedient. Das macht die Sache nicht besser, muss aber bei einem wissenschaftlich fundierten Vergleich berücksichtigt werden.

Genauso relevant ist die Wahl des Vergleichsmaßstabs: Auf Länderebene oder Stadtstaatenebene, westdeutsch oder gesamtdeutsch. Faktisch ist es so, dass der Aufbau eines aussagekräftigen Benchmark-Systems ein aufwändiges Verfahren ist, dass in der Regel nicht allein auf Basis von Jahrescontrollingberichten und Haushaltsplänen aufzubauen ist.

Fakt ist, dass wir die Vergleichsmaßstäbe nicht zum Zwecke irgendeiner Schönfärberei beliebig gewählt haben. Wir sind da methodisch sauber, im Gegensatz übrigens zu erwiesenermaßen unzutreffenden, weil regional falsch abgegrenzten

Daten der Bundesagentur für Arbeit, auf die Sie sich wohl beziehen, wenn Sie den positiven Trend der, ohne jede Frage nach wie vor zu hohen Arbeitslosigkeit im Lande Bremen, in Zweifel ziehen.

Ich will aber in erster Linie etwas zu den Zukunftsperspektiven sagen und dazu wo wir jetzt stehen. Es ist unbestreitbar so, dass Bremens Haushaltssituation vor allem von dem mit rund 11,5 Mrd. Euro extrem hohen Schuldenstand geprägt ist. Mit dem Rechnungshof haben wir da übrigens keine Differenz – leicht unterschiedliche Zahlen resultieren allenfalls aus der Abgrenzung des Jahresabschlusses. Das Land Bremen hat damit die höchste Pro-Kopf-Verschuldung der Länder. Das war auch gestern im Finanzplanungsrat, wo wir über zehn Jahre Sanierungsstrategie abschließend berichtet haben, ein Thema. Die Frage der Verschuldung ist deshalb eine dramatische Größe, weil es sich nicht nur um eine abstrakte „Bilanzgröße“ handelt, sondern um eine „Hypothek“, die sich jedes Jahr im Haushalt über den resultierenden Zinsaufwand bemerkbar macht. Und zwar dadurch, dass das Geld, das für den Schuldendienst aufgewendet werden muss, an anderer Stelle fehlt, wo es zukunftsgerichtet und nachhaltiger eingesetzt werden könnte.

Die zentrale Herausforderung, das habe ich seit meinem Amtsantritt immer wieder deutlich gemacht, ist wie wir mit der Verschuldung Bremens umgehen. Auch wenn ich durchaus einen kritischen Blick auf den bisherigen Sanierungskurs habe und relativ unbefangen auf die bisherigen Erfolge, aber auch Schwierigkeiten schaue – nicht nur weil ich erst seit 2003 Finanzsenator bin –, frage ich mich bei diesen theoretisch geführten Diskussionen immer, was wäre denn die praktische Alternative gewesen? Da kommt vielleicht in mir immer noch die Denkweise des Unternehmers heraus.

Wahrscheinlich würde ich heute als Finanz- und „Haushalts“-Senator besser dastehen, wenn meine Vorgänger die Sanierungshilfen des Bundes komplett zur Entschuldung eingesetzt hätten. Dann wären die Finanzdaten möglicherweise besser, aber die Wirtschaftsdaten für Bremen sicherlich schlechter. Mit hoher Wahrscheinlichkeit hätten wir dann aufgrund anderer Wirtschafts- und Strukturverläufe in den anderen Bereichen mehr Kredit aufnehmen müssen. Sicherlich ist das auch im Rah-

men einer wissenschaftlichen fundierten Modellrechnung nicht exakt zu quantifizieren. Es liegt aber auf der Hand, dass ein Land es sich gar nicht erlauben kann, nicht zu investieren, wenn es an seine eigene Zukunft glaubt. Es ist auch ein zentrales Problem auf gesamtstaatlicher Ebene, dass wir in der Bundesrepublik Deutschland heute auf vielen Feldern nicht mehr ausreichend investieren. Wenn der Bund rund 22 Milliarden investiert, dann ist das zu wenig – unabhängig von der Frage, wo man investiert!

Ich bin gerne dabei, mich kritisch mit einzelnen Investitionsprojekten und auch mit der idealen Höhe des Investitionsniveaus auseinander zu setzen, aber die Frage, dass ein Gemeinwesen in seine Zukunft und in seine Infrastruktur investieren muss, ist für mich unbestritten. Das insbesondere das Land Bremen hier einen großen Nachholbedarf hatte und immer noch hat, ist wohl common sense, übrigens nicht nur in Bremen. Das ist gestern im Finanzplanungsrat, selbst von den Geberländern, überhaupt nicht bestritten worden, sondern positiv dargestellt worden. Der Berliner Kollege Sarrazin hatte demgegenüber mit seiner rein fiskalisch-orientierten Entschuldungsstrategie einen sehr schweren Stand. Fakt ist aber auch, dass wir nun mal über 11,5 Milliarden Euro Schulden haben, die weiter aufwachsen werden, mit derzeit über einer Milliarde Euro pro Jahr. Und das alles erscheint im Moment manchem vielleicht nicht so dramatisch, weil wir historisch niedrige Zinsstände haben. Überlegen Sie sich mal ganz einfach, was einige Basispunkte mehr bei 11,5 Milliarden Euro Schulden bedeuten, selbst wenn, diese revolvierend aufgenommen werden, sich also Zinssteigerungen erst über längere Zeitabschnitte voll auswirken.

Sie können sich vorstellen, welche Haushaltsrisiken bestehen, wenn Kapital teurer wird. Danach sieht es zum Glück zurzeit in Europa nicht aus, auch wenn die Amerikaner gestern planmäßig ihren Leitzins erhöht haben. Auf diesem Niveau stellt der Schuldenstand ganz klar eine Belastung dar, die das Land Bremen nicht aus eigener Kraft und ohne eine zumindest teilweise Entschuldung von außen tragen kann, selbst wenn ein mehrprozentiges Wirtschaftswachstum in der Republik zu generieren wäre – zumindest nicht im bestehenden Finanzgleichsystem.

Überraschenderweise wird dies auch inzwischen vom Bundesfinanzminister relativ offen für den Bundeshaushalt eingestanden. Hans Eichel hat gestern im Finanzplanungsrat vorzutragen müssen, dass nicht nur die Haushaltsnotlagenländer, sondern auch der Bund ein strukturelles Defizit von mindestens 60 Milliarden Euro, bei einem Haushaltsvolumen von 250 Milliarden, vor sich herschiebt. Ich habe gedacht, willkommen „in Bremen“, Hans Eichel.

Wer meint gegen diesen Trend mit einem eigenen Programm in Bremen, das ja mit einem Prozent letztlich nur ein kleiner Teil der Gesamtrepublik ist, die gesamte Wirtschafts- und Finanzstruktur dauerhaft verändern zu können, der versteht sein Handwerk nicht. Es ist vielmehr so, dass in der heutigen Situation alle Haushalte, mit mehr oder weniger unterschiedlichen Ausgangssituationen, vor dramatischen Unterfinanzierungen stehen. Wir haben im Finanzplanungsrat erörtert, dass neun Länderhaushalte nicht verfassungskonform sind und zwar auf Dauer nicht verfassungskonform. Manche Finanzministerkollegen sagen schon in ihrer Finanzplanung, dass sie bis zum Jahre 2009 keinen verfassungskonformen Haushalt darstellen können. Auch hier sage ich wieder: „Willkommen im Club!“

Angesichts der dramatischen Situation allein im Bund mit einem Defizit von 60 Milliarden Euro wird deutlich, dass dieses strukturelle Defizit bei dem derzeitigen Wirtschaftswachstum nicht allein über Steuererhöhungen zu beseitigen sein wird.

Zwei Prozentpunkte Mehrwertsteuer bringen ca. 15 Milliarden Euro, vielleicht ist es auch weniger, weil man gegenläufige Effekte berücksichtigen muss. Selbst wenn an der Einkommensteuer, Körperschaftssteuer und sonst wo Änderungen vorgenommen werden, sind in der derzeitigen Wirtschaftssituation der Bundesrepublik Deutschland maximal 20 bis 25 Milliarden Euro Steuermehreinnahmen möglich und das reicht nicht.

Und da komme ich genau zum Punkt, der dann letztlich auch für Bremen gilt: Wir werden unser Finanzproblem nur über einen ganzen Mix von Maßnahmen bewältigen können. Deutliche Einschnitte in bestimmten Ausgabenbereichen werden unweigerlich ein Teil dieses Maßnahmen-Mixes sein. Der Berliner Finanzminister hat dies in seinem 5-Minuten-Statement vor dem Finanzplanungsrat kühl analysiert und gefragt: Was

können wir eigentlich machen, oder was sind die Aufgaben einer jeden neuen Bundesregierung, die jetzt antritt? Der Bund hat doch nur die Chance über den Verteidigungsetat, über die Zuschüsse zur Bundesagentur für Arbeit und über die Rentenformel nachzudenken. Die Länder müssen über ihre Bildungspolitiken, und ihre Universitäten nachdenken und die Gemeinden, da zitiere ich ausdrücklich den Minister Sarrazin, müssten auch über ihre Kindertagesstätten nachdenken, und last but not least die Sozialausgaben.

Diese Ausgangslage gilt für das verschuldete Bremen genauso, wie für die noch relativ wohlhabenden süddeutschen Länder. Unabhängig von Parteigrenzen werden wir die finanziellen Grundprobleme der Republik und damit auch Bremens nur mit einem Bündel verschiedener Maßnahmen lösen. Es muss uns gelingen, Wirtschaftswachstum zu generieren. Die Bundesbank hat gestern ihre Wachstumsprognose auf maximal ein Prozent, wenn der Ölpreis weiter hoch geht auch darunter, korrigiert. Das bedeutet weitere dramatische Einnahmeverluste, die man nicht nur allein durch Steuererhöhungen ausgleichen kann, sondern de facto auf der Ausgabenseite, durch konsequente aufgabenkritische Kostensenkungen auffangen muss. Das ist das Grundscenario, was cum grano salis letztlich auch für Bremen gilt.

Ich möchte einen weiteren Punkt ansprechen. Die Heinrich-Böll-Stiftung hat in Ihrem Einladungs-Flyer gefragt, ob eine territoriale Veränderung oder ein Nordstaat eine Lösungsperspektive böte. Ich spreche das Thema nur deshalb noch einmal an. Ich bin persönlich der festen Auffassung, dass eine territoriale Umstrukturierung, eine Neugliederung, ob das nun ein Nordstaat oder welche Gliederung auch immer ist, keinen Ausweg aus dem finanziellen Dilemma bietet. Die politische und verwaltungsmäßige Integration bringt keine Wende bei der Bewältigung unserer strukturellen Finanzprobleme. Dies wäre nur möglich, wenn man in der Tat mit einem größeren politischen Raum auch einen erweiterten Wirtschaftsraum schafft, der sich anders positionieren lässt, als in verschiedene Länderseinheiten fragmentiert. Darüber könnte man nachdenken, das würde Sinn machen. Aber in einer simplen territorialen Veränderung und der Zusammenlegung defizitäre Haushalte liegt kein Lösungspotenzial.

Vielfach wird die Veränderung der Lohnsteuererlegung als optimale Lösung der finanziellen Probleme von Stadtstaaten gesehen. Auch mit diesem Vorurteil möchte ich aufräumen. Die Veränderung der Lohnsteuererlegung bringt zwar mehr Transparenz – das würde deutlich machen, dass die Wirtschafts- und Finanzkraft Bremens größer ist, als sie sich aktuell im Länderfinanzausgleichssystem abbildet. Aber es würde uns keine wesentlichen Mehreinnahmen bringen.

Erfolgversprechender könnte der Ansatz sein, die Einwohnerwertung erneut zu thematisieren und zu verändern. Kritiker dieser Vorgehensweise fürchten allerdings, man könne bei einer solchen Diskussion auch verlieren. Sie wissen, das Bremen aufgrund der besonderen Ausgaben als Stadtstaat im Länderfinanzausgleich pro Einwohner 135 Prozent von den Pro-Kopf-Zahlungen an die Flächenländer erhält. Das reicht allerdings nicht aus, um die derzeitigen Ausgaben für die Leistungen der Freien Hansestadt Bremen zu decken, selbst wenn man von den besonders hohen Zinslasten absieht – wir bräuchten eigentlich mindestens 180 Prozent. So sind übrigens einige Landeshauptstädte im Rahmen der kommunalen Finanzausgleiche in den Flächenländern gestellt. Dies wird allerdings für Bremen kaum durchzusetzen sein.

In dem Gutachten vom Bundesfinanzministerium zur Neuregelung des bundesstaatlichen Finanzausgleichs war von 145% die Rede – dies würde Bremen 130 Millionen Euro Mehreinnahmen bescheren. Diese Summe würde uns zweifellos helfen, aber selbst wenn wir die Zinslasten unberücksichtigt ließen, würden Mehreinnahmen von 130 Millionen Euro nicht ausreichen, um unser strukturelles Finanzproblem zu lösen.

Also, was folgt daraus? Wir müssen aus meiner Sicht nach innen und nach außen agieren. Nach innen, weil wir als „politische Klasse“ uns genauso wie die Bevölkerung, der politischen Frage stellen müssen, welche Ausgabenfelder uns wichtig sind, welche wir hinreichend finanzieren wollen, aber auch welche Aufgaben wir reduzieren oder aufgeben wollen. Das wird nicht nur in Bremen eine notwendige Diskussion sein, sondern auch eine Frage, die in der bundesweiten Diskussion spätestens nach dem 18. September 2005 beantwortet werden muss.

Als Land haben wir selbst natürlich nur einen begrenzten Spielraum an Autonomie, aber da der Bund die gleichen Fragestellungen auch diskutieren muss und viele Bundesgesetze ja auf Länderebene ausgeführt werden, wird sich auch die bundespolitische Haushaltsdiskussion auf Bremen auswirken.

Dieser Diskussion müssen wir uns spätestens im Bundesrat stellen, aber wir müssen vor allem die Frage der Ressourcenallokation in einem breiten politischen Diskurs in Bremen vorbereiten, statt nur aus senatorischen oder verwaltungsseitigen Entscheidungen künftige Schwerpunktsetzungen abzuleiten. In einem solchen Diskurs müssen wir uns aber bewusst sein, dass wir nicht über Schwerpunkte in dem Sinne reden, dass wir neue Leistungen additiv anbieten, sondern über das, was wir auf hohem Niveau erhalten und was wir demgegenüber einschränken oder abbauen wollen.

Als Haushaltsnotlageland, das auch weiterhin auf externe finanzielle Unterstützung angewiesen sein wird, müssen wir uns schon allein deshalb der Frage eines verstärkten Eigenbeitrages zur Konsolidierung stellen, weil davon auch unsere Glaubwürdigkeit nach außen und damit die Bereitschaft von Bund und Ländern uns bei unseren weiteren Sanierungsanstrengungen zu unterstützen, abhängt.

Dabei müssen wir sehen, und damit spiele ich jetzt schon auf eine mögliche Anrufung des Bundesverfassungsgerichtes zur Sicherung unserer finanziellen Handlungsfähigkeit an, dass wir uns nicht mehr in einer Phase gesamtwirtschaftlichen Zuwachses befinden, wie es während der letzten verfassungsgerichtlichen Entscheidungen zu den Sanierungshilfen der Fall war. Heute befinden wir uns gesamtstaatlich in einer Abwachs-situation. Die Haushalte schrumpfen. Die Wirtschaft schrumpft. Wenn wir die öffentlichen Investitionen herausrechnen, haben wir Negativwachstum.

Das verschärft natürlich auch jede Art von Verteilungskämpfen und deshalb werden wir uns viel schärferen und pointierteren Nachfragen zu unseren eigenen Sanierungsbeiträgen und der aufgaben- und ausgabenkritisch Aufstellung unserer Budgets stellen müssen.

Was wir im Lande Bremen tun, hängt dann nicht nur von dem absoluten Konsolidierungsbeitrag ab, sondern, dass sage ich

ganz deutlich, vom relativen Beitrag ab: Wenn die anderen schneller laufen, werden auch wir uns schneller bewegen müssen.

Letztlich geht es nicht nur um rechtliche Fragen, sondern es geht in der verfassungsgerichtlichen Auseinandersetzung auch immer um legitimatorische Fragen. Es ist von elementarer Bedeutung, wie glaubwürdig sich Bremen präsentieren kann und das hängt ganz entscheidend damit zusammen, wie wir hier mit unseren Mitteln umgegangen sind, wie wir unser Budget konsolidiert haben und ob wir bei Ausgabenkürzungen mindestens so konsequent vorgegangen sind, wie die mit uns konkurrierenden Länder. Die Situation wird noch dadurch verschärft, dass wir neben dem Saarland nicht das einzige Haushaltsnotlagenland bleiben werden. Ich spreche dabei gar nicht mal von Berlin. Sachsen-Anhalt, Schleswig-Holstein und Mecklenburg-Vorpommern, das signalisieren die zuständigen Finanzminister bereits jetzt, werden in den nächsten Jahren in ganz dramatische Finanzsituationen hinein kommen.

Deswegen ist mein Petitum, das eine Klage vor dem Bundesverfassungsgericht nur dann Aussicht auf Erfolg haben wird, wenn wir den Prozess auch durch eine eigene legitimatorische Unterstützung unterlegen können, indem wir einen sehr stringenten Umgang mit unseren Mitteln nachweisen. Das ist für mich die eigentliche politische Herausforderung, dass wir das „nach binnen“ umsetzen und einen ambitionierten Eigenbeitrag vorweisen können. Nur auf dieser Basis können wir unsere Strategie auch „nach buten“ erfolgreich weiterführen und um weitere Unterstützung kämpfen. Dazu gehört auch die Forderung nach mehr Autonomie zur eigenen Gestaltung von Ausgaben und Einnahmen. Als Land wird uns vieles vom Bund, aber auch der EU finanzwirksam vorgegeben. Wir können das Land aber nur eigenverantwortlich sanieren, wenn wir neben Finanzzuwendungen auch die erforderlichen Handlungsinstrumente haben, zumindest solange wir ein anerkanntes Haushaltsnotlagenland sind. Darin sehe ich auch keinen Widerspruch zu unseren fachpolitischen Ansprüchen!

Wir dürfen jedenfalls nicht resignieren und sagen, nur weil wir die Sanierung aus eigener Kraft nicht vollenden können, stellen wir jede eigene Anstrengung ein. Vielen Dank!

Karoline Linnert

Sprecherin des Haushalts- und Finanzausschusses
der Bremischen Bürgerschaft

Sehr geehrte Damen und Herren, vielleicht kann man den Streit um die einzelnen Zahlen dadurch beilegen, dass man sich darauf einigt, dass die Ziele, die Bremen sich gesetzt hat, nicht erreicht wurden. Dann ist es auch für die, welche die Bremer Sanierung vorrangig betrieben haben vielleicht weniger schmerzhaft. Das Bremer Beispiel lehrt vor allem eins: Es kann offensichtlich nicht gut gelingen, in strukturschwachen Regionen in kurzer Zeit durch überdurchschnittliche Investitionen bei geringem Wirtschaftswachstum den Haushalt zu sanieren. Das ist glaube ich so, darüber kann man sich schnell einigen, ohne dass da Leute auf die Barrikaden gehen müssten. Das ist als Erkenntnis schon eine Menge wert! Ich werde da vielleicht gleich noch mal genauer drauf eingehen.

Ich will gerne kurz über die Vergangenheit reden, so wie die Grünen sie einordnen. Ich sage auch nicht, dass wir immer von Anfang an alles besser und anders gewusst haben, aber ziehe eine Bilanz des Sanierungsweges aus heutiger Sicht. Dann rede ich darüber, was ich denke, was man jetzt machen muss, und dann würde ich gerne kurz über die Zukunft reden, die für mich etwas mit der nächsten Legislaturperiode in Bremen zu tun hat.

Die Vergangenheit würden wir so bewerten, dass es – wie Ralf Fücks das schon angedeutet hat – möglicherweise doch besser gewesen wäre, wenn man einen anderen Sanierungsweg eingeschlagen hätte, nämlich nur die Hälfte der Sanierungshilfe für Investitionssonderprogramme zu verwenden. So hätten weniger Kredite aufgenommen werden müssen. Denn für die Investitionen mussten trotz der Finanzspritze aus Berlin schließlich Kredite aufgenommen werden!

Große Finanztöpfe – große Begehrlichkeiten

Stellt man große Töpfe bereit, weckt man auch große Begehrlichkeiten. Das kann man auch an anderen Beispielen sehen. Man darf finanzpolitisch nie eine Situation erzeugen, wo man einen Batzen Geld organisiert und dann zulässt, dass der Bedarf dem Geld folgt. Und das würde ich aus heutiger Sicht so sehen

- so darf man es nicht mehr machen. Wenn der Batzen Geld geringer gewesen wäre, dann hätte man es frühzeitiger in Bremen hingekriegt, genauer hinzugucken, was mit dem Geld eigentlich gemacht werden soll. Dann würden wir heute bundespolitisch besser dastehen – ein für mich wichtiges Argument!

Also unabhängig davon, ob man zu dem Ergebnis kommt, dass wir hier immer Recht gehabt haben und immer alles richtig gemacht haben, es ist im Moment unheimlich schwer – Frau Färber wird das auch gleich zeigen – in der bundespolitischen Argumentation diesen besonderen Bremer Sanierungsweg zu verteidigen. Die Leute, die was vom Thema verstehen und sich die Situation in den eigenen Bundesländern angucken, hauen uns die hohen Investitionsquoten um die Ohren. Sie selber können die Investitionsquote nicht erreichen und müssen der Bevölkerung gegenüber Nein sagen. Wenn man dann mit den objektiven Ergebnissen kommt, dann ist das Gespräch oft zu Ende. Wir würden besser dastehen, wenn wir sagen würden, wir haben nicht alles auf eine Karte gesetzt, sondern sind zweigleisig gefahren. Was man auch lernen kann, ist, dass man in kleinen Wirtschaftsräumen möglicherweise nur ganz begrenzt nachweisbare valide Effekte erzielen kann – schöne Grüße ans BAW, was die meisten hier ja kennen – auch da ist man mit sehr unrealistischen Erwartungen an die ganze Sache rangegangen.

Viel Klotzen bringt viel – ein Irrglaube

Kurz will ich noch erwähnen, dass eine Reihe der konkreten Investitionsentscheidungen (der Space Park ist Ihnen sicher geläufig) Fehler gewesen sind. Insgesamt sind sie einer Philosophie gefolgt: Hier in Bremen besteht die Chance auszuprobieren, dass viel Klotzen auch viel bringen kann. Deshalb sind einzelne Investitionsentscheidungen, wie aus unserer Sicht auch die überbordende Gewerbeflächenpolitik (Stichwort Arberger und Mahndorfer Marsch) oder der Hemelinger Tunnel, den man nur sehr selten braucht, alles Entscheidungen gewesen, die auf der Basis eines eher sorglosen Umganges mit Geld gefallen sind. Die Hoffnung dahinter war: Wenn man alles, was man sich in der Vergangenheit mal gewünscht hat, realisiert, dann kommt dabei auch was heraus. Die Rolle, die das BAW dabei gespielt hat, ist den meisten Menschen bekannt: In

keiner einzigen Gebietskörperschaft in Deutschland wäre es möglich gewesen, dass so genannte wissenschaftliche Institute, die von Personen geleitet werden, die vorher verantwortlich die Politik mit geprägt haben, begutachten, was jetzt hier konkret passieren soll.

Ein ganz großer Fehler ist die Kanzlerbriefflüge gewesen. Bis heute gibt es ja Medien oder auch PolitikerInnen, die glauben oder glauben machen wollen, dass der Bundeskanzler uns wirklich das versprochen hat, was die Große Koalition behauptet hat. Dem ist nicht so. Den Briefftext können Sie mittlerweile auf der taz-Seite lesen und auch auf der grünen Homepage. Die Kanzlerbriefflüge war der scheinbare Ausweg der Großen Koalition aus dem Finanzdebakel. Längst war klar, dass die Finanzdaten so sind, dass hier nicht die Sanierungsziele erreicht werden können. Die Bewertung, was das für eine politische Kultur bedeutet, überlasse ich Ihnen selber. Es ist aber auf jeden Fall so, dass ein großer Schaden angerichtet wurde, was das konkrete finanzpolitische Handeln angeht. Es ist nicht gelungen einer Argumentation Kraft zu verleihen, die Bremen ein Umsteuern auferlegt hätte. Es kommt oft vor – bei dem Vortrag von Herrn Nußbaum jetzt selten – das in der öffentlichen Auseinandersetzung darauf verwiesen wird, man „habe alles gemacht, was die anderen von uns verlangt haben“. Und dann wundert man sich, dass nicht noch jemand mit dem Fuß aufstampft. „Also, wir haben so viel gespart, das Haushaltswachstum war so niedrig, wie der Finanzplanungsrat von uns verlangt hat, sie haben gewusst, wie viele Investitionen wir machen, und jetzt sind sie trotzdem sauer auf uns und geben uns nichts Neues“. Das, finde ich, sollte man lassen. Das ist nach dem Muster: Meine Mutter ist doch selber schuld, wenn mir die Hände frieren. Warum hat sie mir keine Handschuhe mitgegeben?

In Wirklichkeit ist es so, dass wir Geld von den anderen bekommen haben. Wir haben uns verpflichtet, Auflagen einzuhalten, die mit dem Haushaltsausgabenzuwachs zu tun haben, also ein Prozent pro Jahr, aber Bremen weiß seit langem, dass es so nicht funktionieren kann – spätestens seit 2000. Es ist ein großes Versäumnis, dass wir nicht frühzeitig gesagt haben, guck mal an, so funktioniert das hier nicht, wir müssen neu mit euch reden und neue Grundlagen verhandeln. Das bereitet uns in den

Verhandlungen mit dem Bund und den anderen Bundesländern jetzt große Probleme. Längst haben die anderen Bundesländer auch Veränderungen vor dem Hintergrund der schlechten Einnahmesituation der öffentlichen Haushalte vorgenommen. Bremen hat einfach Berichte abgegeben, wo wir erzählt haben, was wir alles schönes machen und dass wir uns formal an die Vorgaben des Finanzplanungsrates halten. Bremen hat aber keine Initiativen ergriffen, um die anderen dazu zu bewegen, sich konkret mit der Haushaltslage Bremens zu beschäftigen – sich konkret klar zu machen, dass die Ziele nicht erreicht werden können. Aus Angst, dass damit das schöne Investitionsstrohfeuer in Bremen von den anderen unterbrochen werden könnte.

Wahre Lage Bremens wurde verschleiert

Was auch falsch war, das ist hier eben schon angeklungen, sind falsche Bremer Angaben über die wirkliche Lage. Das ist leider nach wie vor so: Sowohl bei den Sanierungsberichten als auch bei der Darstellung der Haushalte. Zwei Dinge will ich hier nur nennen: Bremen hat nicht, wie in der Öffentlichkeit immer gerne behauptet wird, 2,4 Milliarden Euro im Rahmen des Investitions Sonderprogramms investiert. Im Vorgriff auf zukünftige Investitionsprogramme wurde mindestens eine weitere Milliarde ausgegeben. Frau Färber, Sie schütteln den Kopf – ich nenne nur ein Beispiel, das am meisten ins Auge sticht: Es ist der CT4, der im Jahr 2047 letztendlich abgezahlt sein wird, getreu der Philosophie: Investieren ist schön, viel investieren ist noch schöner, und weil es alles so schön ist und viele Effekte hat, ist es auch vertretbar, wenn man das im Vorgriff auf zukünftige Haushalte schon heute macht. Auch das wird, wenn die anderen Bundesländer erstmal richtig dahinter gekommen sind, was wir da gemacht haben, uns in der Zukunft noch große Probleme bereiten.

Die falsche Veranlagung von investiven und konsumtiven, also von konsumtiven Ausgaben als Investition im Haushalt, das ist hier schon angesprochen worden. Damit schmeichelt man den eigenen Einsparungen, den anderen gegenüber angegebene konsumtiven Einsparungen. Die Investitionsquote ist in Wirklichkeit niedriger, wenn man konsumtive Ausgaben als

investive umrubelt. Daran ist der Finanzsenator nur zum Teil schuld – da weiß ich jetzt auch nicht, ob ich Sie jetzt verteidigen soll. Mache ich aber meistens ganz gerne, nachdem ich Ihre Vorgänger ausgiebig kennen gelernt habe. Das Parlament entscheidet, es beschließt den unseriösen Haushalt – wider besseren Wissens.

Riesen Fehler ist auch die Schönrederei, da ist hier schon drüber gesprochen worden. Sie ist deshalb ein Fehler, weil die anderen uns sowieso irgendwann drauf kommen und uns dafür schwer einen drüber braten werden. Sie verschlechtert die Ausgangssituation Bremens in den Verhandlungen mit den anderen Bundesländern. Vor allen Dingen erodiert dadurch die Bereitschaft der Bevölkerung, sich an der Sparpolitik zu beteiligen. Sich klar darüber zu werden, dass man das hier nur gemeinsam hinkriegen kann. Henning Scherf hat noch vor nicht langer Zeit verkündet, 2005 gebe es einen verfassungskonformen Haushalt und ähnliche andere Wolkenkuckucksheime. Das darf man nicht machen, wenn man die Bevölkerung für einen Sparkurs gewinnen will. Da ist die Große Koalition selbst gefangen – wer sich mit so überbordenden Erwartungen als Retter und Heilsbringer profiliert, der hat es schwer, da wieder von runter zu kommen. Das rächt sich jetzt.

Bremen hat ein Recht auf Hilfe

Was soll aus grüner Sicht jetzt gemacht werden? Bremen sollte klagen, und zwar bald. Nicht abwarten, bis das Bundesverfassungsgericht die Berliner Klage entschieden hat. Bremen hat aus grüner Sicht – da bin ich anderer Auffassung als Frau Färber – nach wie vor ein Recht auf Sanierungshilfen. Bremen ist, auch wenn wir ganz viel anders gemacht hätten als die Große Koalition, nicht daran schuld, dass wir keinen verfassungskonformen Haushalt vorlegen können. Schuld sind die Bedingungen, die in Deutschland herrschen. Das Instrumentarium war unzureichend. Die Grünen sagen nicht, dass die Große Koalition die Haushaltslage, so, wie sie jetzt ist, allein verantwortet. Auch wenn man alles anders gemacht hätte, also von Anfang an kein Investitionssonderprogramm aufgelegt hat, was niemand ernsthaft verlangt hat, dann hätten wir heute ungefähr 150 Millionen Euro weniger an Zinslast. Das ist viel Geld,

und das sollte man auch nicht gering schätzen, aber es würde die Deckungslücke des Haushalts nicht so schließen, dass wir uns nicht länger in einer extremen Haushaltsnotlage befänden. Diese politische Option hat es im übrigen auch nicht gegeben. Deshalb können die Grünen jetzt auch nicht sagen, dass die Große Koalition an dem Debakel alleine schuld ist. Die Haushaltsnotlage ist also nach wie vor unverschuldet, trotz großer politischer Fehler, die gemacht worden sind.

Bremen hat ein Anrecht darauf, dass uns geholfen wird. Das geht aber nur mit Transparenz und Ehrlichkeit. Das geht nur mit weiteren, gravierenden Sparanstrengungen. Das geht nur, wenn man ein Gesamtbild über die Investitionen legt, so wie der Fraktionsvorsitzende der SPD-Fraktion das auch gefordert hat, und dann wie immer – platsch – eingeknickt ist.

Es ist nicht sinnvoll, Grundinvestitionen und Investitions-sonderprogramme voneinander zu trennen, da gibt es keinerlei systematische Begründung. Im Gegenteil: Das verhindert nur den kritischen und ungeschminkten Blick auf die Effekte der jeweiligen Investitionen, und das kluge und klare Abwägen, was sie für die Zukunft bringen und ob wir sie denn so brauchen oder nicht. Man muss aufhören, Herr Senator Nußbaum, ständig weitere quotalen Kürzungen im Haushalt festzulegen. Seit 20 Jahren immer dasselbe Spiel: Eine Eckwertrunde mit quotalen Kürzungen im konsumtiven und Personalbereich jagt die nächste. Damit erzeugt man riesige Auswege in die Mogelei. Die Haushalte sind das Papier nicht mehr wert, worauf sie stehen. Überall wird geschummelt, dass die Schwarte kracht. Es wird ausgewichen in Nebenhaushalte und so weiter. Das erzeugt eine Sparpolitik, die immer nur da stattfindet, wo man kurzfristig schnell Effekte erzielen kann. Betroffen sind die Leistungen für die Bürgerinnen und Bürger in dieser Stadt. Diese Leistungen sind aber entscheidend dafür, ob Bremen und Bremerhaven für ihre Bewohnerinnen und Bewohner attraktiv sind!

Keine neuen potemkinschen Dörfer

Die Sparpolitik muss mittelfristiger angelegt werden. Sie muss so, wie zum Beispiel bei der Bremer Straßenbahn, sich einzelne große Ausgabenblöcke angucken. Dann muss über mehrere Jahre hinweg angeguckt werden, welche vertraglichen

Bindungen da sind und welche Veränderungen überhaupt möglich sind. Dann muss man über Kontrakte und mittelfristige Einsparungen Effekte erzielen. Das kann letztendlich noch große Volumina bewegen, jedenfalls viel viel mehr als das ewig selbe geistlose Rausquetschen aus den jeweiligen laufenden Haushalten. Man muss aufhören, neue potemkinsche Dörfer zu errichten: Erst war es verfassungskonformer Haushalt, jetzt ist es ausgeglichener Primärhaushalt. Das ist keine gute Idee, weil es wieder nur versucht, ein unrealistisches und nicht zu erreichendes Ziel zu erreichen. Da werden Sie uns nicht an Ihrer Seite haben, Herr Nußbaum. Ich halte das für einen großen strategischen Fehler, wieder alles zu orientieren hin auf etwas, was man gar nicht schaffen kann.

Bremen muss eine Offensive für Hafenlasten machen. Es geht darum, wie verhalten wir uns den anderen gegenüber: Die Hafenlasten tragen wir für ganz Deutschland, das ist einfach ungerecht. Da vermisste ich offensive und selbstbewusste Verhandlungen mit dem Bund und den anderen Bundesländern.

Bei aller Sparnotwendigkeit sind die Grünen sind nicht der Auffassung, dass man die Ausgaben in Bremen unter die Marge von 130 Prozent, die uns im Länderfinanzausgleich als Einwohnerwertung im Stadtstaat zugebilligt wird, kürzen sollte. Wir konkurrieren mit anderen Großstädten, und Bremerhaven mit anderen Mittelstädten. Es würde sich auf Dauer als schädlich erweisen, wenn wir unter diese Marge fallen würden. Dann würden die Leistungen für unsere Bürgerinnen und Bürgern unter den Standard vergleichbarer Städte sinken. Wobei mir klar ist, dass sich bei den anderen auch etwas bewegt – wenn die anderen kürzen, dann werden wir das auch machen müssen.

Stadtstaaten sind ein attraktives Modell

Gute und schlechte Nachricht gleichzeitig ist die finanzielle Lage aller anderen Gebietskörperschaften, das hat Herr Nußbaum gesagt, das sehe ich auch so. Das Gute daran ist, dass man an Bremen eine Menge lernen kann, und dass wir selbstbewusst sagen können, hier bei uns, wir sind jetzt endlich mal ehrlich und zeigen euch, was hier geklappt hat und was hier nicht geklappt hat. Wir zeigen euch, was man in Deutschland und in den anderen Gebietskörperschaften ähnlich oder anders

machen sollte. Deshalb ist es wichtig, über den Tellerrand hinaus diese Debatte zu führen über die Bremer Erfahrungen. Die Chance, Risiko und Chance, besteht darin, dass es allen ziemlich schlecht geht – das man darüber dann aber eine gemeinsame Kraft entwickeln kann für eine Sparpolitik in Deutschland, die man der Bevölkerung auch als gerecht verkaufen kann und mit der Bevölkerung gemeinsam umsetzen kann.

Die Grünen sind der Auffassung das es lohnt, Bremen als Stadtstaat zu retten – 470 Millionen Euro gehen beim bestehenden Finanzausgleich der Region verloren, wenn man den Status quo der Finanzverteilung so lässt – das ist ungefähr die Größenordnung. Das sehen wir wie Herr Nußbaum, zwei Hungerleider zusammengekettet ergibt keinen fetten Bauch, und man muss es versuchen, so lange bis man es verloren hat. Das kann sein, dass das kommt, die Luft ist dünn, die anderen sind gar nicht angetan von den Bremer Geschichten und Erfahrungen. Die Verteilungskämpfe in Deutschland werden zunehmen, aber man muss es versuchen, im Interesse der Menschen hier. Ich bin fest davon überzeugt, dass Stadtstaaten ein attraktives Modell sind, wenn sie sich nicht gerade dauerhaft mit Großen Koalitionen koppeln.

Bremen braucht eine Bildungsoffensive, das ist das grüne Zukunftsangebot, was wir hier machen werden. Zu zeigen, dass wir ein Standort sind, wo alle Kinder was Vernünftiges lernen können, und dass darüber dann mittelfristig die Wirtschaftsentwicklung sich neu gründen kann. Wir wollen einen Vorrang bei den Investitionen für Instandsetzung, statt ständig Neues zu machen. Wir wollen am Selbstbewusstsein als Hafenstandort arbeiten, insbesondere in Bremerhaven. Kultur als Standortfaktor und Bürgerrecht. Und es geht um demokratische Kultur, nämlich um die Diskursfähigkeit von Politik – eigene Fehler einräumen, die Bevölkerung ernst nehmen und an den Erfahrungen beteiligen.

Die Grünen werden für die nächste Legislaturperiode Sparvorschläge vorlegen, die Einschnitte auch in den Leistungen beinhalten, die der Bevölkerung wichtig sind. Wir werden uns beteiligen an Schulstandortschließungen, aber wir werden es kombinieren mit Schulautonomie, Quartiersmanagement im Sozialbereich, Angeboten, ambulant vor stationär, und Gründer-

zentren in den Stadtteilen, die was anderes sind als die große Wirtschaftsförderung der BIG. Insgesamt muss sich Politik überall in Deutschland darüber klar werden, dass die Sparpolitik (also so wie das ja fälschlicherweise heißt, eigentlich ist es das ja gar nicht, Aufgaben- und Ausgabenkürzung ist es eigentlich) die zentrale Herausforderung der Politik der nächsten Jahre sein wird. Und zwar in allen Gebietskörperschaften – Bremen hat da eine Menge Erfahrungen voraus und sollte das offensiv einbringen. Der Schuldenstand Deutschlands hat dramatische Ausmaße angenommen und wird dramatische Auswirkungen haben. Wir, diese Generation von PolitikerInnen, ist diejenige, die darüber entscheidet, ob uns in zehn, zwanzig Jahren die Finanzpolitik in Europa um die Ohren fliegt oder nicht – mit den entsprechenden unsozialen Folgen. Wir glauben nicht wie die WASG, dass mit neuen überbordenden Konjunkturprogrammen oder Einstellungsprogrammen im öffentlichen Dienst hier auf einmal das Heil ausbrechen wird. So wird eher Zeit verschwendet. Wir brauchen ein Bewusstsein bei der gesamten Bevölkerung für die finanzielle Lage des Staates. Nur dann wird es eine Bereitschaft geben, die Herausforderung Staatsverschuldung und das Ungleichgewicht zwischen staatlichen Einnahmen und Ausgaben anzunehmen.

Ich stehe heute hier ausdrücklich nicht als Partei, sondern als Wissenschaftlerin, und wenn Sie so wollen, auch noch als Bürgerin eines anderen Landes, denn es sind die Bürgerinnen und Bürger der anderen Länder, die das mitfinanzieren, was hier in Bremen fehlgeschlagen ist. Insofern ist im Grunde jeder hier im Raum, egal wo er herkommt, mit involviert. Die deutsche Finanzverfassung lässt uns überhaupt keine andere Wahl, als uns endlich mit den Problemen der Haushaltsnotlage zu beschäftigen. Ich habe außerdem eben noch mal nachgerechnet: ich beschäftige mich inzwischen seit 17 Jahren mit dem Thema Haushaltsnotlage, denn ich habe mit meinem damaligen Chef Konrad Littmann an dem erfolgreichen Gutachten arbeiten dürfen, was zunächst im Saarland, aber indirekt auch Bremen die milliardenschweren Haushaltsnotlagendotationen gebracht hat. Ich kann mich noch daran erinnern, dass ich ausgerechnet habe, wie viel Geld das Saarland und Bremen brauchen, um saniert zu werden. Die Summen sind hier auch angekommen. Es ist exakt der ausgerechnete Barwert des Betrages für das Jahr 1992 gezahlt worden. Es hätte auch im Rückblick reichen müssen, um den Bremer Haushalt zu sanieren. Es ist deshalb zu fragen, warum dies nicht geschah.

Ich will deshalb bei aller gebotenen Kürze ganz knapp noch einmal auf die Historie eingehen, weil man ohne die das Problem nicht verstehen kann, eine Diagnose auch anhand von einigen Grafiken ziehen – was ist hier passiert, was sind die Kernprobleme. Manches ist sogar noch schlimmer, als die offiziellen Zahlen aussagen. Am Schluss will ich Ihnen einige Therapievorschlüsse präsentieren, wobei ich hoffe, dass Sie sich provoziert fühlen. Dies soll Dialoge und Gespräche in Gang bringen, denn manchmal hilft die Provokation dabei politische Handlungskraft zu bündeln, um die Änderungen, die hier stattfinden müssen, auch umzusetzen. Ich muss Ihnen nämlich jetzt schon sagen, Sparen reicht nicht mehr. Bremen ist ein Sanierungsfall. Und Sanieren ist etwas anderes als Sparen. Wenn Sie wollen, dass hinter dem Horizont noch etwas stattfindet, dann muss Bremen mit diesen weitergehenden Sanierungsmaßnahmen jetzt anfangen.



1. Historie

- Klage des Saarlands und Bremens 1988
- Urteil 1992: Feststellung der Haushaltsnotlage
- Haushaltsnotlagen -SoBEZ ab 1994 für zunächst 5 Jahre:
 - 5 * 920 Mio. € für Bremen = 4,6 Mrd. €
 - 5 * 818 Mio. € für das Saarland = 4,09 Mrd. €
- Weitere degressive HNL-SoBEZ 1999-2004:
 - 3,937 Mrd. € für Bremen
 - 2,557 Mrd. € für das Saarland
- Klage Berlins auf Sanierungshilfe 2003 eingereicht
- ? 2005: fehlgeschlagene Sanierung in Bremen, Saarland
knapp saniert

(C) Gsela Färber 2005

3

Ganz kurz zur Historie der Bremer Haushaltsnotlage: Die Klage, ebenso wie die des Saarlands, wurde im Jahr 1988 erhoben, das Urteil erging 1992, die Haushaltsnotlage wurde für die beiden Länder festgestellt, ab 1994 wurden zunächst für fünf Jahre Haushaltsnotlagendotationen als Sonderbedarfsbundesergänzungszuweisungen gezahlt, für 1999 bis 2004 wurden die Summen nachgezahlt, die erforderlich wurden, weil die erste Tranche erst 1994 bezahlt wurde und anstelle einer Einmalzahlung das Modell der „Ratenzahlung“ gewählt wurde. 2003 hat das Land Berlin seine Klage auf Sanierungshilfe eingereicht, das heißt, zu den zwei Haushaltsnotlageländern ist in der Historie der Bundesrepublik ein drittes hinzugekommen. Nach Einstellung der Zahlungen des Bundes musste zugestanden werden, dass die Sanierung Bremens eindeutig fehlgeschlagen ist. Das Saarland plant eine weitere Klage. Es ist in meinen Augen aber knapp saniert; in einer Haushaltsnotlage ist dieses Land jedenfalls nicht mehr.

Zur Diagnose: Die erhaltenen Hilfen hätten in der Tat zur Sanierung ausgereicht, wenn sie komplett zur Tilgung verwendet worden wären. Bremen könnte heute, bezogen auch auf seine Finanzkraft, die ja über der Schleswig-Holsteins liegt, eine Zinssteuerquote wie das Land Schleswig-Holstein haben. Das Problem ist jedoch, dass nach zwei Jahren Sanierungsanstren-



2. Diagnose

- Hilfen hätten ausgereicht, um die Verschuldung auf das Niveau von Schleswig-Holstein zurückzuführen
- Bund gab Erlaubnis, einen Teil der Zinsersparnisse für investive Ausgaben zu verwenden
- Statt wirksam sinkender Kreditaufnahme erneuter Anstieg ab 1999 (trotz Tilgungshilfen!)



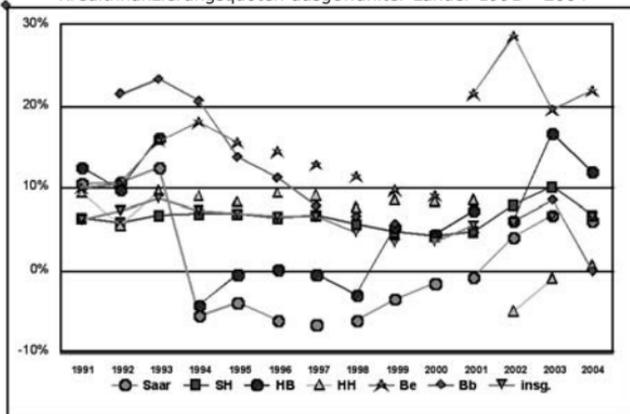
(C) Gsela Färber 2005

4

gungen der Bund den beiden Haushaltsnotlagenländern die Erlaubnis eingeräumt hat, einen Teil der Tilgungshilfen für Investitionen zu verwenden. Dahinter stand der irrige Glaube, dass man dadurch das regionale Wirtschaftswachstum ankurbeln und auch hierdurch einen Beitrag zur Sanierung der Haushalte leisten kann. Dieser Ansatz ist schon von der theoretischen Seite her nicht fundiert, und für meine Begriffe auch von der empirischen Seite her inzwischen als fehlgeschlagen anzusehen. Intellektuell fand ich ihn nie überzeugend. Ich habe irgendwann 1997 oder 1998 zum ersten Mal im Saarland von dieser Aberration gehört. Ich war entsetzt darüber, denn alles, was nicht für die Tilgung verwendet wurde, senkt die Zinsbelastung – auch in der Zinseszins-Perspektive – nicht, während die Steuereinnahmen nach Finanzausgleich nur sehr langsam steigen. In einer Haushaltsnotlage gibt es für ein Land ohnehin nur eine einzige Alternative, um sowohl den Haushalt als auch die Wirtschaftssituation eines Landes zu sanieren: die „Reparatur“ des Haushalts. Statt wirksam sinkender Kreditaufnahme ist zudem, insbesondere ab 1999, festzustellen, dass trotz Tilgungshilfen die Kreditfinanzierungsquoten, also die Summe der Nettokreditaufnahme in Kalkulation zu den bereinigten Ausgaben, in Bremen wieder ansteigt.



Kreditfinanzierungsquoten ausgewählter Länder 1991 – 2004



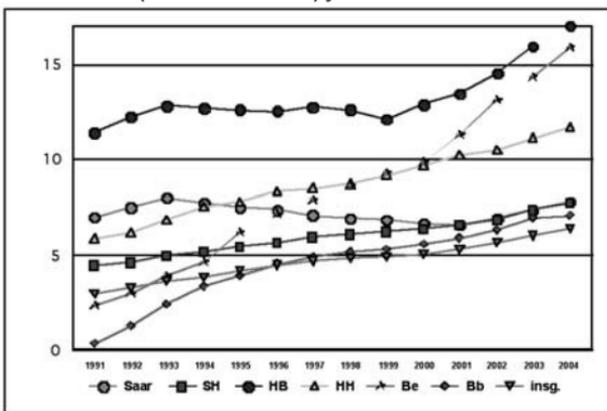
(C) Gsela Färber 2005

5

In den folgenden Abbildungen werden Daten für das Saarland, Bremen, das Referenzland Schleswig-Holstein, Berlin und Brandenburg präsentiert, letzteres stellvertretend für die Sonder-situation der neuen Länder, sowie der Länderdurchschnitt. Bayern und Sachsen darf man aus allen diesen Berechnungen



Schuldenstand (Land + Gemeinden) je EW 1991 – 2004

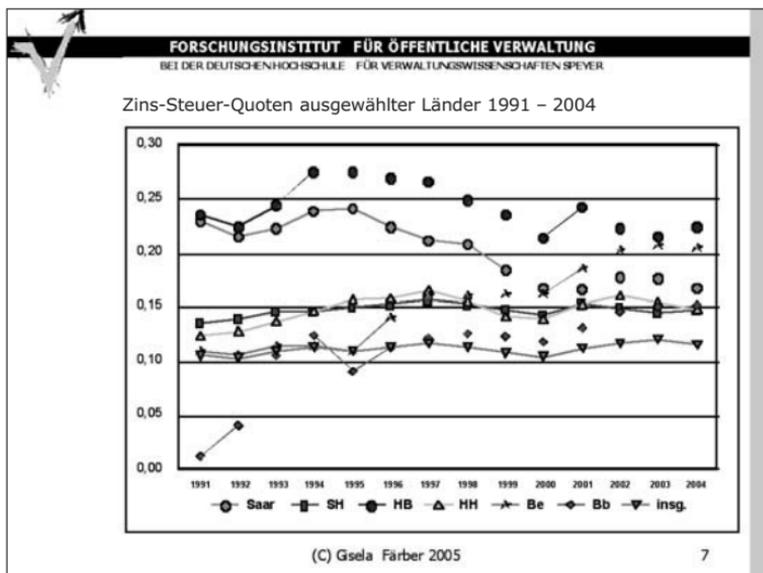


(C) Gsela Färber 2005

6

getrost herauslassen, denn das sind im übrigen die einzigen finanziell noch sehr gesunden Länder. In Bremen ging 1994 die Kreditfinanzierungsquote mit Einsetzen der Tilgungsbeihilfen sofort zurück. Sie blieb wenige Jahre unter Null, steigt aber ab 1999 sogar wieder dramatisch an. Sie liegt deutlich über dem Länderdurchschnitt, obwohl jährlich Tilgungsbeihilfen gezahlt wurden. Die Kreditfinanzierungsquote verdeckt die wahre Verschuldungssituation, d.h. das Ausmaß, in dem die Bremer Bürgerschaft über ihre Verhältnisse gelebt hat.

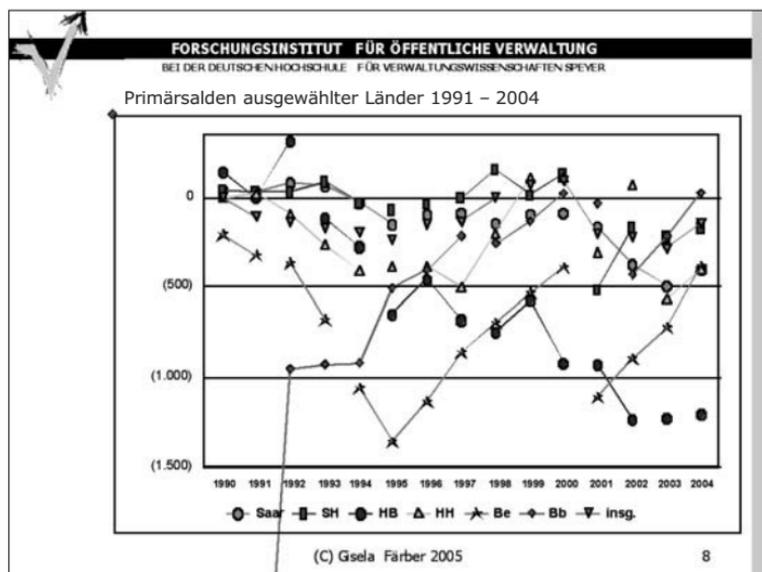
Der Schuldenstand sollte durch die Tilgungshilfen zunächst stagnieren, bald nach Einsetzen der Sanierungshilfen aber zurückgehen. Im Fall des Saarlandes ist dies auch bis zum Jahr 2001 gut erkennbar. Seitdem steigt der Schuldenstand trotz festgesetzter Hilfen wieder. Bei Bremen stagniert der Schuldenstand bis 1999, um seitdem kontinuierlich und „auf einsame Höhen“ anzusteigen.



Noch deutlicher indizieren Zins-Steuer-Quoten, die vor dem Bundesverfassungsgericht als „harte“ Indikatoren gegolten haben, das Problem. Das Saarland hat seine Zins-Steuer-Quote bis 2001 in den Kontext der übrigen Länder zurückgeführt und war schon fast auf dem Niveau von Schleswig-Holstein. Es steht allerdings in Erklärungsnot im Hinblick auf die Verschlechterung des Indikators in der Zeit danach. Seine Zins-Steuer-Quote ist

mittlerweile in etwa gleich hoch wie die Sachsen-Anhalts, aber näher bei der Gruppe aller Länder als bei Bremen und Berlin. Bremen hat zwar seine Zins-Steuer-Quote ebenfalls etwas abgesenkt, der Effekt ist aber im wesentlichen auf das Sinken der Zinssätze zurückzuführen, nicht aber auf die Tilgung von Schulden. Insbesondere nach 2000 vergrößern sich die Abstände zu den anderen Ländern wieder. Im Jahr 2004 hatte Bremen immer noch eine Zins-Steuer-Quote in Höhe von 193 % des Länderdurchschnitts, was im Rahmen der deutschen Finanzverfassung bedeutet, dass eine Sanierung aus eigener Kraft nicht möglich ist. Mittlerweile hat Berlin im übrigen bei der Zins-Steuer-Quote fast Bremen erreicht. Auch dieser Stadtstaat befindet sich seit 2002 in einer extremen Haushaltsnotlage.

Es ist also zu konstatieren, dass Bremen sich immer noch in einer Haushaltsnotlage befindet, Berlin seit wenigen Jahren in diese äußerst unangenehmen Lage gekommen ist, das Saarland aber als saniert anzusehen ist. Von Interesse ist nun die Frage nach den Ursachen vor allem des ungleichen Schicksals der beiden „alten“ Haushaltsnotlagenländer, deren Zins-Steuer-Quoten durch die Tilgungshilfen eigentlich bei der von Schleswig-Holstein liegen müssten, wenn diese intentionsgemäß zur Tilgung verwendet worden wären.

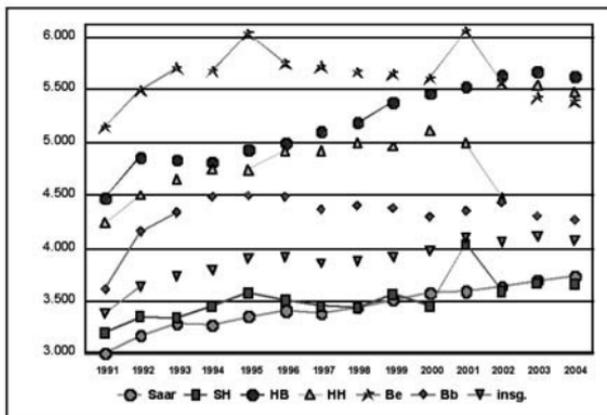


Die Ursachen der Sanierungsprobleme bzw. des Fehlschlags im Fall von Bremen lassen sich mit Hilfe von Indikatoren aus der neueren Finanzwissenschaft abbilden. Hier geht es nämlich nicht mehr nur um Finanzierungsdefizite, sondern es werden sog. Primärsalden errechnet. Dieser Indikator setzt die Ausgaben einer Gebietskörperschaft ohne Zinsausgaben, damit also die Ausgaben für öffentliche Leistungen, in Relation zu den „regulären“ Einnahmen. Ausgeblendet werden dabei die Einnahmen, die aus Veräußerungserlösen stammen, die also entstehen, wenn Länder und Kommunen Tafelsilber verscherbeln, um die Löcher in ihren Haushalten zu stopfen. Werden dort deformierte Primärausgaben und Primäreinnahmen einander gegenüber gestellt und der Saldo daraus gebildet, kann errechnet werden, ob ein Land seine Leistungsausgaben mit Hilfe regulärer Einnahmen finanzieren kann. Ein Primärdefizit zeigt an – und dies je länger dies besteht, um so stärker – dass ein Land über seine Verhältnisse lebt. Die Nulllinie würde bedeuten, dass die Leistungsausgaben durch regelmäßige Einnahmen finanziert wären.

Bremen hat das einmal geschafft, nämlich im Jahr 1992. Danach indizieren die Daten wachsende Primärdefizite, wie sie sich mit Abstand kein anderes Land leistet. Erkennbar wird im übrigen auch der Weg Berlins in die Haushaltnotlage – die im wesentlichen auf die unzureichende Finanzierungssituation nach der Wiedervereinigung der Stadt, nicht ausreichend schnell einsetzende und wirksam werdende Konsolidierungsmaßnahmen in den 90er Jahren sowie die Krise der Berliner Bankgesellschaft 2001 zurückzuführen ist – und die energischen eigenen Sanierungsanstrengungen nach 2001: für das Jahr 2007 wird erstmals wieder im Berliner Haushalt ein Primärüberschuss erwartet. Die Primärsalden decken aber auch auf, dass das Saarland seit dem Regierungswechsel seinen zuvor durchaus ausreichenden Sanierungskurs verlassen hat, deutlich überdurchschnittliche und sich unter Sanierungsaspekten unververtretbare Primärdefizite leistet. Denn die in Relation zum Länderdurchschnitt sehr hohen Primärdefizite sind auf politische Entscheidungen des Saarlands zurückzuführen. Der Bund und die Geberländer hätten von Bremen und dem Saarland erwarten können, dass sie einen Eigenbeitrag zur Sanierung in Form von Primärüberschüssen erwirtschaften.



Primärausgaben ausgewählter Länder 1991 – 2004



(C) Gsela Färber 2005

9

Bremen ist mittlerweile sogar Rekordhalter bei den Primärdefiziten. Die Ursache hierfür ist im übrigen nicht, dass die Einnahmen stark zurückgegangen sind. Ursache ist ganz eindeutig die Höhe der Primärausgaben. Bremen leistet sich, seitdem es Sanierungshilfen erhält, höhere Zuwachsraten bei den Primärausgaben als alle anderen Länder. Inzwischen weist Berlin niedrigere Leistungsausgaben als Bremen aus, die Erfolge seiner Sanierungsanstrengungen sind deutlich sichtbar. Auch das Saarland liegt bei seinen Primärausgaben je Einwohner nicht mehr unter dem Referenzland Schleswig-Holstein. Es drängt sich doch gerade der Gedanke auf, warum der Bund und die anderen Länder eine Sanierung von Landeshaushalten finanzieren sollen, in denen den BürgerInnen höhere Leistungen gewährt werden, als sich dies die Geberhaushalte leisten können.

Das Verhalten der beiden Landesregierungen ist demnach nicht in Ordnung. Vor allem Bremen leistet sich die höchsten Primärausgaben je Einwohner unter allen Ländern. Bremen lebt unter dem Schleier seiner Haushaltsnotlage in extremem Ausmaß über seine Verhältnisse und trägt deshalb alleine die Verantwortung für die fehlgeschlagene Sanierung. Als möglicherweise etwas entlastend gilt es zu bedenken, dass dieser absurde „Sanierungskurs“ Bremens unter den Augen und mit

ausdrücklicher alljährlicher Genehmigung des Bundes und – über den Finanzplanungsrat – auch der anderen Länder stattfand. Es fällt schwer zu glauben, dass der Sachverhalt intellektuell nicht zu bewältigen gewesen wäre. Die vor allem in Bremen ungünstige Entwicklung war auch ohne das Konzept der Primärsalden erkennbar, wenngleich nicht so deutlich. Mithin muss nach politisch „Mitschuldigen“ auf der Seite der Geberjurisdiktionen gesucht werden.



FORSCHUNGSINSTITUT FÜR ÖFFENTLICHE VERWALTUNG
BEI DER DEUTSCHEN HOCHSCHULE FÜR VERWALTUNGSWISSENSCHAFTEN SPEYER

2. Diagnose

- Hilfen hätten ausgereicht, um die Verschuldung auf das Niveau von Schleswig-Holstein zurückzuführen
- Bund gab Erlaubnis, einen Teil der Zinersparnisse für investive Ausgaben zu verwenden
- Statt wirksam sinkender Kreditaufnahme erneuter Anstieg ab 1999 (trotz Tilgungshilfen!)

? Bremen hat extrem hohe Primärdefizite!!!

? Bremen leistet sich die höchsten Primärausgaben je Einwohner unter allen Bundesländern!!!

? **Bremen lebt - jenseits seiner Haushaltsnotlage - in extremem Ausmaß über seine Verhältnisse und trägt allein Verantwortung für die fehlgeschlagene Sanierung!!!!!!**

(C) Gsela Färber 2005 10

Zur Therapie: Der Fortbestand der Bremer Haushaltsnotlage wirft ernste Fragen nach ihren Folgen auf. Was kann man eigentlich in der Situation überhaupt noch machen? Denn Bremens Haushaltsnotlage bedeutet, dass das Land sich ohne fremde Hilfe nicht mehr aus dieser Situation befreien kann. Es ist überdies eine finanzpolitische Katastrophe, dass die Politik von Bremen das Instrument der Sanierungshilfen, das 1992 durch die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts in die Realität der deutschen Finanzverfassung hineinkam, diskreditiert hat, ohne dass dies konzeptionell gerechtfertigt wäre.

Verschiedene Vorschläge „geistern“ zur Zeit durchs Land: In einem Gutachten hat der wissenschaftliche Beirat beim BMF die Möglichkeit des Landeskurses vorgeschlagen. Staatsrechtlich geht das in der Bundesrepublik aber wohl nicht.

2. Diagnose

- Hilfen hätten ausgereicht, um die Verschuldung auf das Niveau von Schleswig-Holstein zurückzuführen
- Bund gab Erlaubnis, einen Teil der Zinsersparnisse für investive Ausgaben zu verwenden
- Statt wirksam sinkender Kreditaufnahme erneuter Anstieg ab 1999 (trotz Tilgungshilfen!)

? Bremen hat extrem hohe Primärdefizite!!!

? Bremen leistet sich die höchsten Primärausgaben je Einwohner unter allen Bundesländern!!!

? **Bremen lebt - jenseits seiner Haushaltsnotlage - in extremem Ausmaß über seine Verhältnisse und trägt allein Verantwortung für die fehlgeschlagene Sanierung!!!!!!**

(C) Gsela Färber 2005

10

Staaten können wegen ihrer Schulden keinen Konkurs anmelden. Staaten sind in diesem Sinn „unsterblich“. So haftet der französische Staat noch für Schulden, die vor ein paar Jahren entdeckt worden sind, die Napoleon beim Durchzug durch die Schweiz zum Italienfeldzug gemacht hat. In dem Moment, wo Staaten aufhören, ihre Schulden zu begleichen, hat das Folgen für die Konditionen der Finanzierung im ganzen Land und damit auch für die private Wirtschaft. Deswegen ist ein formaler Landeskonzurs meines Erachtens auch keine Lösung.

Überlegenswert erscheint aber die Idee Sanierungsbeiträge bei den Kreditgebern einzusammeln. Bei einem privaten Unternehmen ist es Aufgabe der Gläubiger, die Bonität des Schuldners zu überprüfen und das Risiko zu minimieren. Kreditgeschäfte mit Ländern sind bis dato wenigstens risikolos, weil das Land die Schuld immer bedienen muss. Fragen Sie aber doch hier in Bremen einmal Ihre Gläubiger, inwieweit sie bereit sind, auch einen Sanierungsbeitrag für das Land zu leisten!

Zwangsfusionierung mit Niedersachsen! Die Schweizer Finanzverfassung sieht in einigen Kantonen vor, dass überschuldete Gemeinden mit ihren Nachbarn fusioniert werden. Das mag niemand. Das ist auch in der Tat etwas schwierig, denn im Ergebnis würde dies den niedersächsischen Bürgerinnen und

Bürgern zumuten, dass sie jetzt auch noch die Schulden von Bremen bei einer Fusion mittragen müssen. In Ableitung von der Grundidee könnte man aber darüber nachdenken, wie der niedersächsische Teil der Metropolregionen Bremen Finanzierungsbeiträge für die Sanierung erbringen kann. Ein Teil der überbleibenden Defizite ist nämlich von der Nutzerseite der öffentlichen Güter vom näheren Umland verursacht worden.

Von der Gemeindeebene her ist das Institut eines Haushaltskommissars bekannt, der vom Land in überschuldeten Gemeinden eingesetzt wird. Die Gemeinde gibt damit praktisch ihre finanzpolitische Eigenständigkeit auf. Manche Verfassungsrechtler sagen, dass Artikel 37 GG (Bundestreue, Bundeszwang) hier gewisse Möglichkeiten einräumt. Das würde aber bedeuten, dass man in Bremen den Regierenden Bürgermeister absetzt, denn der Haushaltskommissar ersetzt die „Regierung“. Das Parlament würde damit seine ausgabenpolitische Selbstständigkeit nach Artikel 104a Abs. 1 GG verlieren, bis die Sanierung erfolgt ist.

Die Fragezeichen hinter all diesen Lösungen haben gute Gründe, weil im Grunde auch die ganze Wissenschaft nicht weiß, wie es weitergehen soll und was die ökonomischen, finanzpolitischen und rechtlichen Folgen fehlgeschlagener Haushaltssanierungen sein sollen.

Bleibt der Weg einer Fortsetzung von Hilfen des Bundes und der anderen Länder. Diese sind aber rechtlich und politisch nur zumutbar, wenn die Bremer BürgerInnen und die lokale Wirtschaft ein besonderes Opfer bringen. Denn sie bedeuten für alle BürgerInnen der Bundesrepublik entweder höhere Steuern, weniger öffentliche Güter oder neue Schulden für die nächsten Generationen. D.h., Bremen muss durch eigene Sanierungsanstrengungen nachweisen, dass es die Hilfe der anderen „verdient“. Das bedeutet einen weiteren fühlbaren Verzicht auf öffentliche Leistungen und/oder höhere Gebühren für den Bezug von diesen in Bremen.

Von der Politik erwarte ich deshalb, dass ein tragfähiges Sanierungskonzept mit langfristigen Primärüberschüssen erarbeitet und umgesetzt wird. Denn die „Sünden“ der Vergangenheit müssen in Form von Verzicht auf öffentliche Leistungen „zurückgezahlt“ werden. Es ist nicht einzusehen, dass die über-

mäßige Zinslast in Bremen nach dem ersten Fehlschlag der Sanierung von den Bürgerinnen und Bürgern der anderen Länder bezahlt wird. Bremen muss hier einen Primärüberschuss erwirtschaften, der größer ist als der, der Berlin abverlangt wird. Instrumente hierfür sind u. a. ein Gehaltsverzicht im öffentlichen Dienst – Berlin hat den Tarifvertrag auch in Frage gestellt –, Streichung von Subventionen auch an Vereine, im sozialen Wohnungsbau, Anhebung der Theaterpreise und andere „lieb gewordene“ Einrichtungen. Die Sanierungspolitik Bremens muss dieses Mal wirklich glaubhaft sein, das heißt also auch inhaltlich tragfähig und nicht, wie beim letzten Mal, inhaltlich ohne Sanierungssubstanz. Bremen hat zudem durch Uminterpretation seine Verschuldungsgrenze manipuliert. Für die Zukunft würde ich von Bremen erwarten, dass in seine Verfassung eine Verschuldungsgrenze eingeführt wird, die garantiert, dass keinerlei Lasten durch Verschuldung mehr auf zukünftige Generationen verschoben werden. Auch dieses Instrument der Glaubwürdigkeit hat die Enquete-Kommission in Berlin zumindest in Form eines Minderheiten-Votums gerade verabschiedet.

Wenn Bremen weitere Sanierungsbeihilfen bekommen will, dann sollte man vielleicht auch mal überlegen, ob das Land Bremen mangels eigener autonomer Besteuerungskompetenzen Sanierungsbeiträge auf freiwilliger Basis einwirbt. Fragen Sie doch mal Ihre Bürgerinnen und Bürger, die murren werden, dass man ihnen Kindergärten schließt oder Angebote in der Kulturszene kürzt, ob und wie sie Eigenbeiträge erbringen wollen. Veranstalten Sie doch eine Tombola zugunsten der Sanierung von Bremen, die solche Gegenfinanzierungsbeiträge einwirbt. Lassen Sie Ihre Phantasie springen, die das Engagement der Bürgerinnen und Bürger, das ja bei all diesen Sanierungsprozessen arg strapaziert wird, ins Gegenteil umschlagen lässt, um zu zeigen, dass es sich lohnt, für die Sanierung zu kämpfen.

An der Grenze des geltenden Rechts wäre außerdem noch zu überlegen, ob es so etwas wie „zivilen Ungehorsam“ geben könnte, indem bundesrechtlich vorgeschriebene Leistungen nicht mehr erbracht werden. Derzeit sind Kürzungen nur zu Lasten der freiwilligen Aufgaben möglich, denn die anderen erweisen sich zumindest de lege als resistent dagegen. Es ist aber doch gar nicht einzusehen, dass es immer nur einseitig zu

Lasten dessen geht, was wirklich vor Ort entschieden werden kann. Ich schlage demokratische Beschlüsse vor, welche Bundesgesetze Bremen zukünftig nicht mehr erfüllen will! Das wäre zumindest politisch ein wunderschöner Weg, um in die Finanzverfassung der Bundesrepublik Deutschland endlich mal Bewegung zu bekommen. Setzen Sie sich für Steuerautonomie und für eine Reform der Finanzverfassung ein, die Ihnen tatsächlich auch eine Sanierung aus eigenen Kräften erlaubt. Was anderes bleibt Ihnen nicht übrig. Sie stehen hinter der Wand, und wenn der Horizont aufgehen soll, dann müssen Sie sich mindestens ein großes, großes Loch in der Mitte herausschneiden, um Bewegungsfreiheit zu bekommen. Finanzpolitisch ist das hart, aber ich sehe noch eine Chance, allerdings je schneller sie wahrgenommen wird, umso wirksamer wird sie sein.

Herzlichen Dank für Ihre Aufmerksamkeit!

Bremen auf der Suche nach seiner Seele

Im Programm zu dieser heutigen Tagung ist davon die Rede, es stimme etwas nicht mit der Seele der Stadt (Bremen), die kein Bild mehr von sich und ihrer Rolle habe. Das setzt voraus, dass es eine derartige Seele, in wissenschaftlicher Diktion würden wir vielleicht von Identität reden, tatsächlich einmal gegeben hat, dass sie darüber hinaus formulierbar gewesen ist, dass man sie habe erkennen und begreifen können, dass sie mehr oder weniger der gesamten Bevölkerung gegenwärtig gewesen sei, dass sie jetzt aber wiederum im Gefühl Aller verloren gegangen sei, aber dringend neu gefunden werden muss. Ein Defizit, eine Krise wird signalisiert, die offensichtlich über die schiere Haushaltsproblematik hinaus geht, vielleicht aber deren Wurzel darstellt.

Nun ist diese Identitätsunsicherheit ein verbreitetes, ein nachgerade typisches Problem fast aller deutscher Städte und Regionen, darüber hinaus aber auch von Individuen oder historisch gesichert erscheinenden kleinen oder großen Kollektiven wie Familien, „Landsmannschaften“ oder Nationen. In Zeiten rapiden Wandels, und wir begreifen unsere Gegenwart als eine solche, gehören Identitätsunsicherheiten und Identitätskrisen und ihre Kompensation in einer häufig verzweifelten Suche nach Authentizität zur Normalität, und fast alle deutschen Städte scheinen von dieser Krise erfasst zu sein, schenkt man den Bemühungen glauben, die sich landauf, landab auf Identitätspolitik, auf den Entwurf von Zukunftsbildern, von Bildern der eigenen, spezifischen, eben authentischen Zukunft in der deutschen Stadtpolitik feststellen lassen.

Es mag fraglich sein, ob Städte eine Seele haben, wie es das Programm so selbstverständlich formuliert, aber dass sie meist von einer Atmosphäre, einem Flair, einem spezifischen lokalen Ton durchzogen sind, darüber sind wir uns alle ziemlich sicher, auch wenn sich häufig schwer greifen lässt, worin dies Besondere denn eigentlich liegt. Es kann ein lokales Idiom sein – „wir

können alles, nur kein Hochdeutsch" –, ein bestimmte Bebauung, eine geographische Landschaftsformation – die Lage an einem Fluss oder Gebirge –, eine Tradition des Essens und Trinkens bis zu bestimmten Lokal- oder Nationalgerichten, meist aber wohl alles zusammen, was dieses Lokalkolorit ausmacht. Für Deutschland wissen wir, dass vor allem wirtschaftliche Bedingungen, als die regionale oder lokale Art von Industrie, Handel, Verkehr und Landwirtschaft einerseits, zum anderen religiöse Traditionen solche regionalen oder lokalen Identitäten oder Kulturen prägen und geprägt haben, die umfassend als Identität oder, wie eben im Programm zu dieser Tagung, als Seele bezeichnet werden.

In einem umfassenden, sich offensichtlich beschleunigenden, tiefgreifenden Wandel werden solche Prägungen nicht nur in Frage gestellt, sie werden vor allem erst einmal überhaupt bewusst. So lange durch Konstanz der Umwelt, aller äußeren Bedingungen kein Zweifel an der Anlage und Form einer Persönlichkeit oder eben einer Stadt aufkommt, wird Identität gar nicht als Problem, als Frage bewusst. Sie ist einfach gegeben, ohne dass man sich ihrer vergewissern müsste. Mit der Verunsicherung durch Wandel aber rückt sie ins Bewusstsein und wird zum Gegenstand des Nachdenkens, der Selbstreflexion, wie sie alle „modernen“ Individuen und Gesellschaften auszeichnet. Identitätskrisen, wie sie offensichtlich die Stadt Bremen seit einigen Jahren durchmacht, sind also erst einmal nichts anderes, als modernitätstypische Vorgänge der Selbstvergewisserung, die zu jedem modernen Individuum und Kollektiv gehören. Sie sind Teil der Belastungen, die die Moderne unausweichlich durch ihre Fixierung auf Wandel, auf „Fortschritt“ mit sich bringt. Jeder Einzelne, jede Gruppe, jede Stadt oder Nation ist dem ausgesetzt, kann sich dieser Bedrohung durch Identitätskrisen nicht entziehen, wenn sie nicht einfach unbeweglich in Traditionen verharren, also schlicht rückständig oder reaktionär werden will. Insofern ist eine Identitätskrise immer ein positives Merkmal, spricht sie doch für Reflexionsbereitschaft und darüber für Anpassungsbereitschaft an sich verändernde Bedingungen, denn darauf läuft ja jede „Persönlichkeitskrise“ letzten Endes hinaus, Anpassung an eine dynamische Umwelt, soweit man diese nicht sich anpassen kann, was in der Regel

kaum oder nur in minimaler Weise möglich ist. Was als Krise empfunden wird, als Verlust von Identität, Persönlichkeit oder Seele ist also erst einmal nichts anderes als ein normaler Lernvorgang, der natürlich dann, wenn neue Einstellungen gelernt werden sollen und nicht nur begrenzte technische Fähigkeiten, schmerzhaft zu verlaufen pflegt, und dies vor allem, wenn das lernende Subjekt nicht mehr ganz jung ist und wenn sich bisherigen Einstellungen, Orientierungen und Werte lange Zeit gut bewährt haben.

In welchem die deutschen Städte einem solchen Wandel unterliegen, in dem sie versuchen, sich selbst neu zu definieren, wird nachvollziehbarer Maßen immer dort deutlich, wo dieser Wandel existenzielle Dimensionen berührt, wo also eine ökonomische und normative Basis ins Wanken gerät. Das Ruhrgebiet durchläuft seit Jahren einen solchen Prozess. Die Krise der Montanindustrie verlangt eine ökonomische Neuorientierung, die gleichzeitig mit einer kulturellen und mentalen einhergehen muss, da die Arbeiterkultur des Ruhrgebietes, die auf dem Stolz des Bergmanns, des Grubenarbeiters basierte, gleichfalls ihre Grundlagen verliert. An symbolischer Politik, in Gelsenkirchen also z. B. an den Namen, die jeweils für das zentrale Stadion von „Schalke 04“ gefunden werden mussten, wird das schlagend deutlich: „Auf Schalke“ hieß das alte Gelsenkirchener Stadion im Ortsteil Schalke, „Parkstadion“ das zweite, mit dem die Ablösung von der Arbeiterkultur signalisiert werden sollte und der Wandel der Stadt zu einer modernen Stadt hoher Lebensqualität, für die das Leben und die Stadt im Grünen, im Park standen; und für das neueste, das vorerst letzte Stadion wurde mit dem Namen „Arena auf Schalke“ die zurzeit beliebte und für viele Regionen typische Verbindung von Tradition und erlebnis- oder eventorientierter Dienstleistungsmodernität gesucht. Woanders heißt so was dann „Laptop und Lederhose“. Auch mit landschaftlich-klimatischen „Assoziationen“ lässt sich spielen, „Hamburg, das Hoch im Norden“, eine Formulierung die mittels Wetter und Geographie Weite, Klarheit, Freiheit, Offenheit und darüber natürlich das „ökonomische Hoch“ evoziert.

Bremen ist es merkwürdiger Weise bisher nicht gelungen, sich in dieser Weise zu platzieren, wobei natürlich zu beachten ist, dass symbolische Politik der Namensgebungen oder

Werbeslogans nicht unbedingt Erfolg garantiert. Gelsenkirchen z. B. hat seine massiven Stadtprobleme in Form hoher Arbeitslosigkeit, verbreiteter Armut in der Bevölkerung und Stadtschrumpfung bisher nicht überwunden, und dies obwohl sich die Kommunalpolitik nicht nur auf symbolische Politik beschränkt, sondern intensive Anstrengungen zur Bewältigung des ökonomischen Wandels unternommen hat. Die Stadt Gelsenkirchen ist heute führend in der Solartechnologie, aber diese scheint nicht im erforderlichen Umfang oder in den erforderlichen Qualifikationen Arbeitsplätze bereits zu stellen, um die Dauerprobleme der Stadt zu lösen.

Dennoch, um auf Bremen zurückzukommen, wirkt es zunächst überraschend, dass diese Stadt, wie wir alle wissen und heute hier auch gehört haben, erhebliche Anstrengungen unternommen hat, um den Wandel von der Industrie-, Hafen- und Handelsstadt zur modernen Dienstleistungsstadt und zum Hochtechnologiestandort zu bewältigen, dass sie aber kaum Versuche unternommen hat, ihr Image, ihre Identität, ihre „Seele“ und deren Wandel auch symbolisch zum Ausdruck zu bringen. Das ist ein deutlicher Indikator dafür, dass eine ausgesprochene „Tiefenschicht“ des kollektiven Bewusstseins von gegenwärtigen Veränderungen berührt sein könnte, eine Ebene von Überzeugungen und Werten, die als so selbstverständlich gelten, dass bereits ihre öffentliche Thematisierung einem Tabubruch gleichkommt. Wenn das der Fall ist, und vieles spricht in Bremen dafür, kann die Identitätskrise tatsächlich nicht nur schmerzlich, sie kann existentiell werden. Sie kann zu einer Art „chronischer Krankheit“ wachsen, wie wir es individualpsychologisch kennen, wenn Tiefenschichten bearbeitet werden müssen die der einzelnen Persönlichkeit gar nicht zugänglich sind, deren Erwähnung bereits Ängste auslösen kann. Nun sind Städte keine Individuen, aber dennoch scheint es gewissen Parallelen zu geben.

Die Frage ist also, was sind die Normen, Werte, Überzeugungen, die in dieser Stadt so selbstverständlich, so tief historisch gesichert und fixiert sind, dass bereits ihre Erwähnung Unsicherheiten und Ängste auslösen könnte, dass die Aufforderung, hier möglicherweise Korrekturen oder Anpassungen vorzunehmen, panisches Entsetzen und tiefste Abwehr hervorrufen.

Deutschland insgesamt, besonders aber die deutschen Städte und Kommunen, und hier wieder geradezu exemplarisch die Stadt Bremen sind seit Jahrzehnten, mit Unterbrechung durch den Nationalsozialismus, an eine soziale Utopie gebunden, die in jüngster Zeit von Ralf Dahrendorf als „sozialdemokratischer Konsens“ bezeichnet wurde. Drei Elemente, drei Normen, Überzeugungen und Übereinkünfte bestimmen diesen Konsens. Als erstes gilt Gleichheit oder soziale Gerechtigkeit als oberstes politisches Gebot. Ihr hat Politik vorrangig zu dienen. Als zweites sollen alle politischen Institutionen souverän handeln können, also ihre Souveränität, die sie durch repräsentative Wahl erhalten, auch einsetzen und nutzen. Allerdings soll diese Macht der politischen Institutionen auf breiter Zustimmung der Bevölkerung basieren, sich also nach Möglichkeit nicht nur auf einen formalen Wahlakt, sondern auf permanente öffentliche Debatte und Legitimation stützen. Und drittens sollen die politischen Institutionen ihre Macht im Wesentlichen für eine fördernde aber auch fordernde Politik gegenüber der Wirtschaft einsetzen können. Allerdings soll auch diese Wirtschaftspolitik sich nicht als schiere Machtausübung darstellen, sondern konsensorientiert und korporatistisch abgestützt sein. Die Wirtschaft soll also in den normativen Konsens von Gleichheit und politischer Souveränität der legitimierten Politik einbezogen sein.

Es ist nun leicht zu erkennen, dass in kaum einer anderen Stadt Deutschlands dieser Konsens eine so hohe Verbindlichkeit erreicht hat wie gerade in Bremen. Die ganze Stadt kann gleichsam als stein- und institutionengewordene Manifestation dieses Konsenses gelten. Eine beliebige und beliebig verlängerbare Liste von Beispielen kann diese Behauptung leicht erhärten. Bereits um 1930 setzt Bremen eine Schulreform durch, die mit Nachdruck bis in die vorschulische Erziehung das Prinzip der Chancengleichheit zu realisieren sucht. Und um ein wenig bei der Bremer Kultur- und Bildungspolitik zu bleiben, bei der ich mich durch entsprechende Arbeiten in Bremen etwas besser auskenne, als in anderen Politikfeldern: Das Bremer Programm „Kunst im öffentlichen Raum“, mit dem Bremen seit Beginn der 1970er Jahre die ganze Stadt mit einem „Flächenbrand“ an Kunstwerken überzieht, ist nachgerade ein Dokument genuin

sozialdemokratischer, gleichheitsorientierter „Kultur für alle“. Alle Städte und Bundesländer haben in dieser Zeit dies Kulturpolitikprogramm verfolgt, aber keine hat es in diesem Ausmaß, mit dieser Energie und auch auf diesem qualitativen Niveau umgesetzt. Z. T. ausgesprochen opulente Einrichtungen der Quartiers- oder Stadtteilkultur, Stadtteilkulturhäuser, weisen in die gleiche Richtung. Das Bremer Zentrum für berufliche Bildung aus den 1960er Jahren gehört ohne jeden Zweifel zu den architektonisch herausragenden Gebäuden jener Zeit, nicht nur in Bremen, auch hier ein Symbol, wie wichtig einem dieser Bildungszweig war, der sich offensichtlich nicht an Eliten wendet. Insgesamt erreichen die Bremer Kultureinrichtungen, allen voran das Bremer Theater in den 1960er Jahren, also in dem Jahrzehnt, in dem dieser „sozialdemokratische Konsens“ seine nachdrücklichsten utopischen Energien freisetzte, absolute Spitzenqualität nicht nur im deutschsprachigen Raum. Und das ist nicht nur eine Frage des Geldes. Und die gesamte Bremer Universität in ihrem Lehrprogramm und ihrer Berufungspolitik ist eine weitere Dokumentation dieser Gleichheitsprinzipien.

Im Städtebau wird die gleiche Norm erkennbar und dies fast noch tragender mit noch größerer historischer Tiefe. Im Dreiklang von Weserrenaissance (Rathaus, Rathausmarkt, Schücking), Klassizismus (Theatergebäude Goetheplatz/Ostertor) und Bremer Haus als bestimmender Wohnform werden materiell und symbolisch Bauformen relevant, denen alle Aufklärungs- und Gleichheitsprinzipien zu Grunde liegen. Selbst die großen Villen der Bremer Kaufleute und Reeder an der Schwachhauser Heerstraße bedienen sich als Architekturform des aufklärerischen, bürgerlichen Klassizismus und vermeiden jeden Historismus mit den dann möglichen Assoziationen an feudale Architektur. In den 1960er Jahren sind es Meisterleistungen einer internationalen Architektenavantgarde, die in Bremen entstehen – im sozialen Wohnungsbau der Vahr. Und wenn es noch einer neuesten symbolischen Leistung bedarf, um das Prinzip, das hier waltet, deutlich zu machen, ein Beispiel das zu treffend, zu schön ist, um es selbst bei bestem Willen zu erfinden, das nur die Bremer Realität hervorbringen kann, dann ist es der Beitrag des Oberbürgermeisters Henning Scherf zur Festpublikation des Deutschen Städtetages zu dessen 100jährigem Jubiläum. Eine

lange Reihe namhafter Kommunalpolitiker und Bürgermeister beteiligt sich an dieser Veröffentlichung. Sie alle schreiben über die aktuellen, harten Probleme der Kommunalpolitik, über Kommunal Finanzen, Planungsrecht, Stellung der Kommune im vereinten Europa etc. Auch Henning Scherf hätten solche Themen offen gestanden, z.B. die Folgen der Globalisierung für Welthandel und Schiffbau, ein durchaus bremenrelevantes Thema. Nichts dergleichen kommt vor, stattdessen „Frauen in der Stadt“, und dies natürlich mit einem hoch emotionalen Plädoyer für Gleichheit und Gerechtigkeit in der modernen Stadt. Das ist Bremen, das ist seine Seele! Bis heute!

Wenn es denn noch weitere Beispiele bedarf, hier noch eins aus dem Forschungsverbund „Stadt 2030“, der mit großem Förderaufwand des Bundesministeriums für Bildung und Forschung avancierteste Ansätze gegenwärtiger Stadtentwicklung in 21 Projekte versammelte. Auch Bremen war mit einem Projekt vertreten. Während alle anderen Projekte über Modifikationen des Sozialstaates, im Zweifelsfall über Reduktionen und Umstrukturierungen nachdachten, um zumindest Minimalstandards zu sichern, begab sich das Bremer Projekt kühn in die Entwicklung eines neuen Bürgerrechts, einer Zeitgerechtigkeit, in dem nun auch die Zeitaufwendungen der Bevölkerung im alltäglichen Lebensablauf unter Gleichheits- und Gerechtigkeitskriterien betrachtet und zum Gegenstand öffentlicher Planung erhoben werden sollten. Bremen bleibt sich bis in die Wissenschaft hinein treu, zumindest bisher noch.

Dies alles, diese Gleichheitsorientierung, diese Norm der Wohlfahrt für alle, ist in Bremen nichts, was im Zuge neuer Sozialstaatentwicklungen etabliert wurde. Das symbolträchtigste Fest dieser Stadt, das Schaffermahl, ist ein Ausdruck caritativen Engagements der Reichen für die Armen, das die Verpflichtung der Reichen zum Ausgleich ausdrückt, und es gibt dieses Fest seit Jahrhunderten. Und wenn man es denn vergessen hat, wer sind denn die „Bremer Stadtmusikanten“ und warum lenken sie ihre Schritte nach Bremen? Es sind Verarmte und Obdachlose, die sicher sein können, dass man sich in dieser Stadt auch ihrer noch annimmt, dass man auch sie nicht verhungern lässt, zweifellos eine weise Entscheidung, denn ob ihnen Gleiches widerfahren wäre, wenn sie sich statt nach

Bremen in Richtung Berlin oder München aufgemacht hätten, bleibt doch höchst ungewiss. Von einer solchen Tradition kann man sich nicht einfach verabschieden. Um es auf die Spitze zu treiben: Wollte Bremen sozial-, kultur- und bildungspolitisch oder in der Stadtentwicklung auf alle Ausgleichs- und Gleichheitspolitik verzichten, es müsste die Bremer Stadtmusikanten abreißen, das Schaffermahl abschaffen.

Und die institutionelle Seite des „sozialdemokratischen Konsenses“, das muss kaum noch entfaltet werden, also die Norm der bürgerschaftlich legitimierten, durch öffentliche Debatte und Partizipation getragenen, souveränen politischen Institution, hat in dieser Stadt Bremen, gleichzeitig Kommune und Bundesland, also einer Stadt mit den Souveränitätsvorstellungen und Souveränitätsansprüchen eines Staates, mindestens den selben Stellenwert, die gleiche normative Kraft wie der Wert sozialer Gleichheit und Gerechtigkeit. Selbstbestimmung nach innen und nach außen, diese aufklärerischen Normen bürgerlicher Politik und Moral, sind auch politisch-institutionell verbindlich, sie stellen Überzeugungen und Traditionen dar, die tiefenpsychologisch relevanten Prägungen eines Individuums durchaus vergleichbar sind. Unter anderem der „Roland“ steht für diese Tradition, und auch das nicht erst seit gestern. Dass sich dieser Stadtstaat historisch auf die Bereitschaft seiner Bürger verlassen konnte, wenn es um finanzielles Engagement ging, dass also diese politische Institution „Bremen“ ihre dazu fähigen Bürger durchaus in die Pflicht nahm, wenn diese es denn überhaupt als Pflicht empfunden haben, angesichts der Kraft dieser Normen, belegt ein so kleines Beispiel wie der Bremer Kunstverein, die erste bürgerschaftliche Kulturstiftung dieser Art in Deutschland und von Beginn an gut ausgestattet.

Das Problem aber, vor dem Bremen als Stadt, Bundesland, als Gemeinwesen nun steht, scheint zu sein, dass dieser „sozialdemokratische Konsens“, der unabhängig von dieser modernen Formulierung seine Seele, seine Identität ausmacht, gegenwärtig sowohl an Realisierbarkeit wie auch an Überzeugungskraft verliert. Zum einen erschweren die Rahmenbedingungen der Globalisierung und des ökonomischen Wandels Wachstums- und Umverteilungspolitik, die eine ständig weitere Perfektionierung, ja sogar die Sicherung des gegenwärtigen Standes dieser

Gleichheitspolitik ermöglichen. Zum anderen aber, und das könnte genau so ausschlaggebend sein, verliert dieser sozialdemokratische Konsens im Moment einer historisch einmaligen Stufe seiner Realisierung, und die ist ja in den letzten Jahrzehnten erreicht worden, seine mobilisierende und politisch oder gesellschaftlich stimulierende Wirkung. Unter anderen Jürgen Habermas hat auf diese bedenklichen Entwicklungen immer wieder hingewiesen. Nirgendwo sonst als in Bremen wird in Deutschland so spürbar, dass der sozialdemokratische Konsens, von dem hier immer die Rede ist, keine Erfindung der letzten Jahre oder Jahrzehnte darstellt, sondern dass er die Erfüllung einer modernen Utopie bedeutet, die vor allem die europäischen Staaten der französischen Revolution in ihrer Politik bestimmt. Eine zweihundertjährige Tradition, die politische Hoffnungen und Utopien hervorgebracht und getragen hat, scheint in eine Krise zu geraten, und das muss eine Stadt oder ein Gemeinwesen, das in allen Äußerungen, in seiner ganzen Geschichte dieser Tradition verpflichtet ist, ins Mark treffen.

Was es vielleicht bedeuten könnte, sich von diesem Konsens zu trennen, kann man sich mit Blick auf andere Städte verdeutlichen. Ohne jeden Zweifel gehört Bremen über große Bereiche zu den schönsten deutschen Städten, und bei Vergleichen nach Familien- oder Kinderfreundlichkeit rangiert die Bremer Neustadt regelmäßig auf einem Spitzenplatz. Herausragende, theatrale, spektakuläre Höhepunkte aber fehlen vollständig und würden auch nicht passen; oder können wir uns eine Weserphilharmonie in der Wucht der Sidney-Oper oder des Guggenheimmuseum Bilbao vorstellen, neben der wiederum sehr zurückhaltenden Teerhofbebauung? Wohl kaum. Das wäre kein guter bremischer Stil. Wenn etwas Besonderes gelingt, dann ist es wieder eine Bildungseinrichtung wie das neue Universum an der Universität, also weit ab „vom Schuss“, und architektonisch zwar beeindruckend, aber nicht absolut überwältigend. Versucht die Stadt dagegen, sich an modernes Entertainment anzuhängen wie im Space-Park, misslingt das Objekt. So etwas scheint eben in die Bremer Atmosphäre nicht zu passen, wobei hier nicht gefragt werden soll, ob es in anderer Form, also z. B. in größerem Volumen gelungen wäre. Es ist nicht gelungen. Diese Haltung durchzieht Bremen. Es verfügt nach allgemeiner

Überzeugung über einen der besten Konzertsäle Deutschlands. Fragt man aber einen Bremer nach diesem Saal, erfährt man, dass die Straßenbahnen drinnen zu hören sind, wird also mit einem Planungsfehler konfrontiert. Andere Städte „stecken so etwas locker weg“, wenn man z.B. an das Kölner Desaster denkt, wo beim Neubau der Philharmonie die Trittschalldämmung zum darüber liegenden Heinrich-Böll-Platz so vernachlässigt wurde, dass dieser reine Fußgängerplatz bei Proben oder Konzerten komplett auch für Fußgänger gesperrt werden muss. Das tut der Begeisterung der Kölner für ihre Stadt, ihren Dom, ihre Museen und ihren Rhein keinen Abbruch. Was aber ist mit der Weser in Bremen? Am gesamten Flussverlauf durch die Stadt nicht ein wirklich spektakuläres Highlight. Stattdessen kämpfen Umweltaktivisten für eine noch weiter gehende Renaturierung der Flussufer, obwohl diese heute schon vergleichsweise „natürlich“ wirken. Auf den Wiesen an der Weser hat es mal das Kulturfest „Weserlust“ gegeben, in seiner Anlage, in seinem Namen sehr typisch für die Bremer Mentalität. Dann schickten sich einige Künstler an, das zu verändern, an Großes anzubinden, und sie erfanden den Namen „Breminale“ für eben dieses Fest. Damit war es zum Untergang verurteilt, denn jetzt wurde nicht etwa etwas Großes, Herausragendes in Angriff genommen. Im Gegenteil signalisierte bereits der Name mit der klaren Assoziation zur „Berlinale“, dass es sich um eine Kopie, als um etwas „Zweitklassiges“ handeln würde, das dann auch bald von der Bildfläche verschwand. Das überregionale, breit wahrgenommene Ereignis will nicht zustande kommen, eine „Weserlust“, ein Trommelfest mit Laien – für alle – an der Weser, das mag gelingen. Und da, wo das Herausragende stattfindet, wie beim jährlichen Musikfest, scheint es überregional nicht wahrgenommen zu werden. Zwar sind in den letzten Jahren Veränderungen vorgenommen worden, aber bis dahin dominierte auch hier der Bildungsanspruch, z. B. durch die großen Anteile zeitgenössischer Musik, die mit dem Willen, auch diese der Breite der Bevölkerung nahe zu bringen, mit beträchtlicher öffentlicher Förderung unterstützt werden musste. Die Salzburger Osterfestspiele können sich inzwischen über den Markt, ohne jede öffentliche Förderung tragen, bei Eintrittspreisen bis zu 350,- EUR für eine Karte, aber da dirigiert dann eben Simon

Rattle die Berliner Philharmoniker und ein oder zwei Gesangstars – mit Mozart; und so was geht immer, auch wenn man Salzburg nicht nach Bremen transportieren sollte oder kann.

Es scheint der Stadt Bremen also ausgesprochen schwer zu fallen, sich von dem sozialdemokratischen Konsens zu lösen, eine „Schwerfälligkeit“, die ohne jeden Zweifel sehr viel zu der eminenten Lebensqualität dieser Stadt beiträgt. Aber es ist eine Lebensqualität des Alltags, der Normalität. In der Perfektionierung dieser Normalität des Alltags ist Bremen herausragende Spitze, genau das aber wird nicht als „Spitze“ gewürdigt. In der Städtekonkurrenz scheint man damit nicht punkten zu können. Zu selbstverständlich scheint diese Alltagsqualität zu sein, obwohl sie das in keiner Weise ist, wenn man andere Städte, z. B. Frankfurt/M. oder München als Vergleiche heranzieht, aber die haben dann ihre Events und Highlights auf die man mit Lokalstolz blickt, und sei es die Frankfurter Skyline, von der doch jeder weiß, dass sie ökologisch und kleinklimatisch eine Katastrophe für die Stadt darstellt.

Und dennoch nagt ein Verdacht in den Bremern, vor allem aber in den von Sympathie für diese Stadt getragenen Fremden und Gästen. Könnte es sein, dass die Normen, an die man sich so sehr gebunden fühlt, längst zu Mythen geworden sind, die zwar als Glaubenssätze, weit weniger aber als materielle Alltagsrealität Bedeutung haben? Ist die Spanne der Ungleichheit in Bremen zwischen Schwachhausen und Gröpelingen nicht genau so groß wie in München zwischen Bogenhausen und Sendling? Weist Bremen nicht neben der überdurchschnittlichen Zahl an Langzeitarbeitslosen auch einen deutlich überdurchschnittlichen Anteil an Millionären auf? Ist also die fundamentale Norm der Gleichheit in Bremen wirklich weniger verletzt, als anderswo? Wohl kaum.

Das gleiche gilt für die politische Souveränität der Institution „Stadtstaat Bremen“. Die Berichte auf dieser Tagung erwecken nicht den Eindruck, als sei eine besondere politische Macht oder Souveränität durch diese Konstruktion garantiert, eher im Gegenteil. Und mit der Norm, dass die ortsansässige Wirtschaft durch eben diese souveräne Politik „in die Pflicht“ genommen werden könne und solle, scheint es doch auch nicht zum Besten zu stehen. Der größte örtliche Arbeitgeber, gemessen an der

Zahl der Arbeitsplätze, ist vermutlich DaimlerChrysler. Dass er sich z. B. mäzenatisch für Bremer Angelegenheiten besonders eingesetzt habe, ist nicht bekannt. Und vor Arbeitsplatzabbau, der gerade den Bremer Standort besonders treffen wird, schreckt der Konzern gleichfalls nicht zurück. Die großen Unternehmen, überwiegend so genannten Global Player, können sich nur gegenüber ihren Aktionären, nicht mehr gegenüber einem einzelnen Standort verpflichtet fühlen, und dieser hätte auch keine Möglichkeit, diese Verpflichtungen, in welcher Form auch immer zu erzwingen. Jeder Versuch in dieser Richtung hätte eher weiteren Rückzug von eben diesem Standort zur Folge. Äußerstenfalls auf einen Mittelstand könnte noch ein gewisser Druck ausgeübt werden, aber dem geht es entweder bereits jetzt nicht besonders gut, oder er könnte gleichfalls auf Mobilitätsgedanken gebracht werden, und sei es eben nur knapp über „Stadtstaatsgrenzen“.

Die einstmals so vorbildlichen Kultureinrichtungen, alles bürgerschaftliche Stiftungen, leben in Bremen wie auch sonst überall von öffentlichen Zuwendungen, auch wenn sie sich „Kunstverein“ nennen. Das Bremer Bürgertum, das sie nutzt, ist sich entweder gar nicht darüber im klaren, wie viel Subventionen jeder Einzelne allein beim Kauf einer Theaterkarte einstreicht – in der Regel das fünf- bis zehnfache dessen, was er oder sie als Besucher gezahlt hat – oder es nimmt diese Förderung, die einer Umverteilung von unten nach oben entspricht, nicht etwa dankend, sondern als Selbstverständlichkeit hin.

Wenn Bremen wirklich eine Stadt „bürgerschaftlicher Kultur“ ist, wo bleibt dann die große bürgerschaftliche Theaterstiftung, die den gesamten Subventionsbedarf eines solchen Hauses in privates Engagement verlagert? Ein Rechenexempel: Zuwendungen von 10.000 EUR pro Jahr an das Theater dürften einen wohlhabenden Bremer Bürger nicht allzu sehr schmerzen, und dass es 2.000 solche Bürger in Bremen gibt, die auf diese Weise 20 Mio. EUR aufbrächten, hinreichend für einen Theateretat, kann man kaum bezweifeln. Auch dem Vorschlag, wie er auf der Tagung zu hören war, dass man doch über einen Schuldenerlass durch die Bremer Banken nachdenken könnte, die ja an der Staatsverschuldung des Landes über Jahre blendend und völlig risikofrei verdient haben, sollte man unter diesen Bedingungen

Aufmerksamkeit schenken. Wenn solche Aktionen durch moderne Selbsthilfeprojekte ergänzt werden, die vielleicht etwas öffentliche Unterstützung aber wenig Geld brauchen, könnten sich auch in Bremen durchaus Perspektiven aus der gegenwärtigen Krise ergeben. Weitere wirtschaftspolitische Anstrengungen werden auf diese Weise sicher nicht überflüssig, aber sie könnten entlastet werden.

Damit werden Problem und Zukunft der Stadt Bremen gleichermaßen deutlich. Das Gemeinwesen Bremen sieht sich an Normen gebunden, die in historischen Tiefenschichten dieser Stadt verwurzelt sind und in wahrstem Sinne des Wortes seine „Seele“ prägen, wenn es denn etwas Derartiges für Städte überhaupt gibt. Faktisch aber haben diese Normen in hohem Maße mythische Qualität angenommen, d.h. sie wirken als Glaubenssätze, die nicht bezweifelt werden dürfen, nicht aber als Realitäten, die konkretes Verhalten nachhaltig beeinflussen. Damit ergeben sich zwei Perspektiven: Entweder der Abschied von den Mythen oder deren neuerliche Erfüllung mit alltagstauglichem, alltagsrelevantem Leben. Es scheint, Bremen könnte doch noch eine Wahl haben, die aber große Entschlossenheit und Kraft verlangt.

Waltraud Luschny

stellv. Chefredakteurin arte

Ich erlaube mir zunächst, Ralf Fücks ein ganz klein wenig zu korrigieren, der mich vorstellte mit den Worten, ich hätte in meiner Zeit im Norden in einer Halbdistanz zu Bremen gelebt. Also, Halbdistanz ist noch zu nah. Ich würde lieber sagen, Dreivierteldistanz, so viel Distanz ist es mindestens.

Ich habe nie in Bremen gelebt. Ich habe sechs Jahre in Oldenburg gelebt, wo ich beim Norddeutschen Rundfunk Studioleiterin war, bin in dieser Zeit aber öfters in Bremen gewesen. Das war eigentlich die intensivste Annäherung an Bremen auf der praktischen, alltäglichen Ebene. Und dann war da in diesem Jahr natürlich die Kulturhauptstadt-Bewerbung Bremens, in die ich als Jurorin involviert war. Ich habe diese Stadt immer sehr gemocht, weil sie in der Tat eine Seele hat. Die springt einen an, wenn man hier hin kommt. Man spürt, dass man es mit einer Stadt-Persönlichkeit zu tun hat, und das geht einem längst nicht mit allen deutschen Städten so.

Auch so gesehen, ist es mir immer wieder eine Freude gewesen, nach Bremen zu kommen. Und deswegen habe ich auch gerne diese Einladung heute hier angenommen, befürchtend allerdings, dass ich Ihnen nicht viel würde sagen können. Dafür kenne ich Bremen ja auch viel zu schlecht. Ich habe also überlegt: Was kann ich zu dieser Tagung nur beitragen? Ich bin weder Ökonomin noch Verwaltungsfachfrau, ich bin auch keine Stadtplanerin, ich bin einfach nur Journalistin. Und zwar eine Journalistin, die an vielen verschiedenen Orten gearbeitet hat in ihrem journalistischen Leben. Das, denke ich, prädestiniert mich ein wenig für die Frage, wie denn der Blick auf Bremen von außen eigentlich aussieht. Wir haben viel gehört bisher vom Bild, das Bremen von sich selbst hat. Ich will mich dagegen zunächst konzentrieren auf das Bild, das Andere von Bremen haben.

Als ich diese Idee im Mai entwickelte, da las ich zufälligerweise in der Schweizer „Weltwoche“ ein Interview mit Martin Heller, der für Sie die Kulturhauptstadt-Bewerbung entwickelt hatte, und den ich hier kennengelernt habe. Ich hatte im Übrigen den Eindruck, dass es eine sehr gute Arbeit war, die er hier geleistet hat.

Das Interview habe ich natürlich sofort gelesen, obwohl es nur am Rande um Bremen dabei ging, es war vor allen Dingen ein Interview zum Thema Schweiz. Aber mitten im Text kommt die Frage an Heller: „Gibt es“- ich zitiere jetzt – „gibt es in der Underdog-Haltung Bremens Parallelen zur Schweiz?“

Lassen Sie sich das bitte auf der Zunge zergehen: die „Underdog-Haltung“ Bremens. Ich dachte nur, mein Gott, wenn jemand über eine Stadt, die doch so schön und stolz ist, und zu deren wesentlichen Merkmalen ein ausgeprägtes Bürgerbewusstsein gehören soll, so etwas sagt, dann müsste doch eigentlich der Aufschrei groß sein. Und das wird er in Bremen sein, wenn ich das zitiere.

Darin habe ich mich getäuscht. Doch ich muss Ihnen sagen, nach dem, was ich heute hier von Ihnen an Selbstkritik erfahren habe, – was mich zutiefst beeindruckt hat –, wundere ich mich jetzt auch nicht mehr, dass der Aufschrei nicht erfolgt ist. Ich hatte nicht damit gerechnet, dass Sie in dieser Art und Weise mit sich selbst ins Gericht gehen, wie Sie das heute hier getan haben. Es scheint mir mutig zu sein, und sicher richtig, es so zu tun. In Bezug auf meine Untersuchung sollten wir jedenfalls festhalten: Im Jahre 2005 wird Bremen in der Schweiz als „Underdog“ angesehen..

Nach der Lektüre dieses Interviews habe ich nach meinen eigenen Bremen-Bildern geforscht, und mich selbst gefragt, wann ich denn zum ersten Mal mit Bremen zu tun gehabt habe, nach den Bremer Stadtmusikanten der Kindheit? Und wie habe ich Bremen dabei wahrgenommen? Ich erinnerte mich: Es war etwa im Jahr 1985. Ich arbeitete damals in der ebenfalls schönen Stadt München, von der wir ja eben auch schon gehört haben, beim Bayerischen Rundfunk. München, schon damals eine prosperierende Stadt, die ein unglaubliches Lebensgefühl verströmte, glaubte zumindest jeder Münchner. Es schien kaum Besseres zu geben, was sich damals schon ausdrückte in diesem „Mir san mir“-Gefühl, was auch jedem ungefragt erklärt wurde und wird – so ist das da. „Schickimicki-Gesellschaft“ war ein Stichwort dieser Zeit – da hat sich niemand für geschämt. Später bekannt als „Kir Royal-Gesellschaft“, durch den gleichnamigen Film von Helmut Dietl. Und das Ganze, ich rede von 1985, in einer Bundesrepublik, die so reich war wie nie zuvor.

In dieser Zeit trifft es sich, dass mich zum ersten Mal eine Dienstreise nach Bremen führen soll. Fragen Sie mich nicht mehr, zu welchem Thema die Recherche stattfand – ich weiß es nicht mehr. Ich weiß nur noch, dass der mich beauftragende leitende Redakteur aus München, als er hörte, dass mein Thema mich nach Bremen führt, auf mich zukam, um richtig lustvoll-schaurig zu mir zu sagen: „Bremen – unglaublich! Bremen ist total bankrott!“ Und da schwang eine Faszination mit, wie er das so sagte, mit Glitzern in den Augen, eine Faszination wohl darüber, dass es gerade eine ehemals so reiche und so angesehene und so stolze Stadt erwischt hat. Das ist es, was ich meine mit „lustvoll-schaurig“.

Also stellte ich mich ein darauf, hier eine am Boden liegende Stadt vorzufinden, was natürlich nicht der Fall war. So wenig wie heute, wenn man hier hinkommt. Aber so wurde das damals schon dargestellt. Wenn man in die Zeitungen von damals reinschaut, dann stellt man fest, dass negative Berichterstattung über Bremen in den überregionalen Zeitungen damals begann. Hier ein paar Schlagzeilen. Die FAZ vom 17.12.1984 orakelt: „Bremen am Bettelstab – ist das Bundesland allein noch lebensfähig?“ In der „Welt am Sonntag“ lautet die Schlagzeile am 30.12.1984 – vor 21 Jahren also –: „In der Hansestadt Bremen gehen die Laternen aus!“

Heute hier bei Ihnen, im Jahr 2005, habe ich ganz oft gehört, das Bremen aus eigener Kraft seine Probleme nicht mehr lösen könne. Welche Erkenntnis! In den Artikeln aus den 80er Jahren, die ich durchgesehen habe, habe ich das alles schon x-mal gelesen. Zum Beispiel in der „Welt“ vom 23. November 1985. Ich zitiere die Überschrift eines Artikels: „Die finanzwirtschaftlichen Probleme sind aus eigener Kraft nicht zu lösen“. Exakt so, wie ich das heute hier immer wieder gehört habe. Im Artikel selbst heißt es dann: „Aus eigener Kraft beteuert der kürzlich neu gewählte Präsident des Senats, Bürgermeister Klaus Wedemeier, könne es Bremen und Bremerhaven nicht schaffen.“ Mit den Mitteln von außen aber, verspricht der Bürgermeister, wird Bremen seinen Sparkurs durchhalten, und die finanzwirtschaftliche Handlungsfähigkeit Bremens wiederherstellen. Wie gesagt, vor 20 Jahren schon versprochen, und nicht gehalten...

Dann habe ich noch einen anderen Artikel von 1984 gefunden, den ich interessant fand, weil er ein Licht darauf wirft, wie wenig man sich darum scherte, wie Katastrophen-Meldungen auf das Image wirken. In der „Welt“ vom 10.08.84 wird berichtet, das Saarland hätte vom Bund 300 Millionen DM Fördergelder bekommen wegen „nachhaltiger Schwäche“. Daraufhin hätte dann der Bremer Ausschuss für Wirtschaftsforschung (BAW) versucht, nachzuweisen, dass Bremen deutlich ärmer sowie nachhaltig schwächer als das Saarland, und damit noch förderungswürdiger, sei. Die Bremer listen auf, in welchen – zahlreichen! – Bereichen sie mit der allgemeinen Entwicklung nicht mitkommen und absolut unfähig seien, sich selbst zu helfen. Die gewünschte Schlagzeile dazu: „Bremen ist das ärmste aller Bundesländer!“

Von innen betrachtet mag eine solche Strategie nachvollziehbar sein, schließlich hofft man auf diese Art zu Geld vom Bund zu kommen. Von außen her, haben Sie damit allerdings das Fundament gelegt für einen Ruf, der bis heute nachwirkt. Und ist der Ruf erst einmal ruiniert ... Sie kennen das.

Tatsächlich gab es in den Achtziger Jahren auch wieder ganz andere Artikel, zum Beispiel in der FAZ vom 26.03.86: „Bremen sieht erste ermutigende Zeichen“, „Tal der Tränen durchschritten“, und so geht das weiter. „Bremen, eine neue Investitionsperspektive“, und dann am 12.09.88 ist in der FAZ „Bremens Wirtschaft wieder auf Erfolgskurs“.

Gute Nachrichten gab es in den Achtziger Jahren also durchaus. Aber das nützt in Bezug auf's Image überhaupt nichts, wenn die Berichterstattung dann anschließend wieder so richtig schön einkracht. Dann können Sie all die guten Meldungen gleich vergessen, und das ist natürlich passiert. Und diesmal sehr viel deutlicher, sehr viel schärfer auch als beim ersten Mal, wo durchaus noch die Bereitschaft bestand, den Bremern doch zuzugestehen, dass sie eben kurz aus dem Ruder gelaufen sind, um bald wieder zu den Siegern zurück zu kommen. Jetzt in dieser zweiten Welle, wie ich das nennen möchte, sieht es anders aus.

Am 22.12.1990 heißt es in der FAZ: „Schwere Gewitterwolken über Bremen. Die Hansestadt wird ihrer finanziellen Schwierigkeiten nicht mehr Herr“. Und jetzt die Prosa dazu: „Wenn nichts

passiert, dann ist Bremen 1995 weg". Weg wohin? Zitat: „Teilt die Hafenstadt an der Weser bald das Schicksal des sagenumwobenen Atlantis, das vor vielen Jahrhunderten in den Fluten versank?“ So – jetzt sind wir auf der Ebene der Bilder angekommen, der Bilder, die sich wirklich nachhaltig einprägen, und das ist wiederum auch für die Imagebildung ja enorm wichtig. Die Bilder setzen sich fest in den Köpfen, und da bleiben sie auch zunächst mal drin.

Ich fand noch ein anderes Bild, das viel schlichter ist als das von Atlantis, sehr eindringlich. Und zwar auch in einer schlichteren Zeitung als der FAZ, nämlich in den Kieler Nachrichten vom 20.02.96. Da hatte die Redaktion bei einem Artikel über die katastrophale Bremer Wirtschaftslage ein Foto eingestellt, und auf diesem Foto sehen Sie ein Kind, das vor den Bremer Stadtmusikanten, der Skulptur am Dom, steht. Der Text darunter lautet: „Hat er noch eine Zukunft? Bremer Junge vor den Stadtmusikanten“. Und da, denke ich, schlimmer kann es einfach nicht kommen. Wenn eine Stadt den Kindern keine Zukunft mehr bieten kann, dann erwartet diese Stadt am Ende nur noch die Versteppung. Ein Artikel aus dem Jahr 1996, und damit auch schon bald zehn Jahre alt. Das war aber damals die Zeit, glaube ich, wo es sich endgültig geschlossen hat, das Bild, und das Image, dass hier alles nur hoffnungslos ist. Die unverdächtige ZEIT schrieb am 05.04.96 in einem langen Artikel: „Bislang hatte Bremen wenigstens ein Null-Image... Jetzt hat Bremen ein Negativ-Image“. Und dann: „Auf Bremen wird jetzt mit dem Finger gezeigt“ Genauso habe ich das aus den meist südlichen Standorten, an denen ich gelebt und gearbeitet habe, auch tatsächlich wahrgenommen. Es wurde und es wird mit dem Finger auf die schöne Stadt Bremen gezeigt.

Wenn Sie so ein Image erst einmal haben, dann passiert ja was. Was passiert bei uns Journalisten? Journalisten denken erstens sehr in Kästchen, und zweitens muss immer alles ganz schnell gehen. Im schnellen Ernstfall – und das ist der Nahezu-Immer-Fall – greift man in diese Kästchen. Das heißt, für bestimmte Stories schaut man immer wieder in dieselben Ecken. Das München-Bild wäre doch nicht so, wie es ist, wenn man nicht bestimmte Stereotypen dort immer wieder abfragen und nur diese eben darstellen würde.

Was fragt man in Bremen ab? In Bremen sucht man halt eben die Tränendrüsen-Geschichten zum Thema Arbeitslosigkeit. Und davon sind am schlimmsten, wie immer, die Gutgemeinten. Zum Beispiel im „Stern“. Am 08.09.88 lesen wir darin über das Bremerhavener Vogel-Viertel, in einem riesigen Artikel – mehrere Seiten mit Bildern und allem Drum und Dran. Da geht es, im Text, schon gleich im zweiten Satz begrifflich zur Sache: „Flachdachhausen“, „die Fishtown-Slums“ und die „Asozialen“. Wie gesagt, sehr gut gemeint alles, wir lesen in der Titelerunterzeile: „Bei einer Arbeitslosenquote von 70 Prozent leben die Menschen arm aber glücklich.“

Wenn ich das in München lese, da sage ich mir doch: Wie schön für die, und hoffentlich muss ich niemals im Leben da hin. Und wenn ich dann noch – völlig absurd – im „Spiegel“ vom 10.04.89, in eben diesem Bremerhaven, das arm aber glücklich und voller Gruselpotential ist, Herrn Colani sehe, auf einem Foto, mit einer dicken Zigarre, die zwischen den Lippen herunter hängt, in der einen Hand ein Rennwagenmodell, in der anderen Hand eine gefüllte Champagner-Flöte, und lese dazu, dass er jetzt das Bremerhaven-Image aufpolieren soll, und dazu sagt „In drei Jahren raus aus der Scheiße“ ... Sollte irgendjemand jetzt sich noch die Frage stellen, wieso man im Jahre 2005 in der Schweiz der Stadt Bremen ein Underdog-Image zuschreibt – ich denke, die Antwort liegt auf dem Tisch.

Berichte über Bremen ganz anderer Art sind zum erstenmal wieder im Zusammenhang mit der Kulturhauptstadt-Bewerbung erschienen. Eine ganz andere Wahrnehmung der Stadt von außen war damit wieder möglich. Nach meiner Einschätzung war die Bewerbung eine der wichtigsten Initiativen, die seit langem von Bremen ausgegangen ist. Deshalb finde ich keineswegs, dass die am Ende gescheiterte Bewerbung umsonst war. Und ich war erschrocken, als ich heute Mittag als Erstes von Ralf Fücks hörte, dass das Scheitern der Bewerbung ein Desaster sei, und dass Alles, was damit an Hoffnungen verbunden gewesen war, jetzt vorbei sei. Das wäre entsetzlich, wenn das so wäre! Sie sollten unbedingt auf dem Weg, der mit der Bewerbung eingeschlagen wurde, weitergehen.

Wir haben eben von Albrecht Göschel Einiges gehört zum Thema „Seele einer Stadt“. Die Seele der Stadt Bremen ist für

mich auf ganz eindringliche Art im Ist-Teil der Bewerbungspublikation beschrieben. Diese Beschreibung scheint mir wirklich sehr realitätsnah zu sein. Und weil sie so authentisch ist, weil sie Bremen im Kern erfasst, kann sie auch Andere beeindrucken.

Dieses Bild weiterhin zu zeigen, und für Bremen passende Projekte daraus abzuleiten, scheint mir ein deutlich besserer Weg zu sein, als auf Großbaustellen à la Spacepark zu setzen. Das Beeindruckende an dieser Kulturhauptstadt-Bewerbung war, so wie sie war, passte sie zu Bremen. Sie hat Bremen auf eine wirklich tolle Art und Weise gezeigt, so wie es ist, und kann Ihnen damit also bei der Suche nach einem Leitfadens auch wirklich helfen. Sie haben damit ein Instrument in die Hand bekommen, das Sie nutzen sollten. Wenn Sie das verstehen, wird es gar nicht weiter schlimm sein, dass Sie die Kulturhauptstadt nun nicht ausrichten werden. Sie haben enorm viel profitiert allein von dieser Vorarbeit, und was das Bremer Image angeht: Durch die Kulturhauptstadt-Bewerbung hat sich Bremen endlich einmal wieder auf eine Art und Weise in der überregionalen Öffentlichkeit darstellen können, die ganz anders war als die ewigen „Bremen ist bankrott“-Geschichten.

Das scheint mir der richtige Weg zu sein, und es ist ja der Weg, den Sie erfolgreich auch schon mit der Initiative „Wissenschaftsstadt“ gehen. Bremen wird als Wissenschaftsstandort überregional wieder ernst genommen. Die rote Uni, sie war ein wunderbares Spielfeld, und wir Journalisten im politischen Magazin, wo ich in den Achtziger Jahren gearbeitet habe, wir haben sie geliebt. Denn für jede auch noch so unsinnige linke These, für die man mal schnell eine wissenschaftliche Untermauerung brauchte, wusste man, wo man die findet. In Bremen natürlich. An der roten Uni. Schön einfach für uns damals. Aber das ist jetzt weitgehend vorbei. Und es ist gut so, dass es vorbei ist.

Wenn ich mir also zum Schluss dann doch noch so etwas wie eine Empfehlung erlauben darf, dann möchte ich Ihnen raten, auf eben diesen Wegen, die Sie mit der Kulturhauptstadt- und der Wissenschaftsstadt-Initiative eingeschlagen haben, weiter zu gehen. Und machen Sie das ganz unabhängig von der Sanierung ihrer Finanzprobleme. Schließlich haben wir eben von Frau Färber gehört, dass die Finanzprobleme über kurz oder lang alle

haben werden. Wenn das aber erst der Fall ist, dann ist es auch gar nicht mehr so interessant, über „Bremen ist bankrott“ zu reden. Stattdessen wird man dann vielleicht noch mehr über diese Seiten von Bremen reden. Und dann wird Bremen vielleicht eines Tages, der gar nicht so fern sein muss, auch wieder anknüpfen können an das große Ansehen, das diese Stadt einst genoss.

Meine Damen und Herren, ich bedanke mich, dass Sie mich eingeladen haben, an Ihrer Diskussion teilzunehmen. Sie haben Visionen erbeten. Ich bitte um Nachsicht, dass ich mich dazu nicht kompetent fühle. Und nach dem, was Sie, bis zur Pause zumindest, diskutiert haben, kann man ja eigentlich auch nur empfehlen, die nächsten Schulden zur Anschaffung von Rauschmitteln zu verwenden. (Einwurf: Die liegen schon im Bremer Ratskeller!) Dann hätten Sie auch Ihre Visionen. Ich kann aber etwas sagen zu den Aufgaben, die auf eine Stadt wie Bremen zukommen, und zu den Bedingungen, unter denen man sich mit diesen Aufgaben auseinandersetzen muss. Und in der Auseinandersetzung mit diesen Aufgaben kann man ein Bild von der eigenen Zukunft gewinnen.

Zunächst vier Stichworte zur allgemeinen Situation:

Erstens, das Zusammentreffen von Abwanderung und demographischen Prozessen kann zu einem massiven Rückgang von Bevölkerung führen. Damit werden die finanziellen Spielräume der betroffenen Kommunen massiv beeinträchtigt, das heißt, dass die durch Schrumpfen eröffneten räumlichen Chancen für mehr Lebensqualität in Städten finanziell gleichzeitig verschlossen werden.

Zweitens, die Dienstleistungsgesellschaft wird auf absehbare Zeit eine ungerechtere Gesellschaft sein als es die Industriegesellschaft zumindest in Ihren goldenen Jahrzehnten nach dem Zweiten Weltkrieg gewesen ist, das heißt, die Kluft zwischen drinnen und draußen, etwa auf dem Arbeitsmarkt, und der Abstand zwischen Arm und Reich werden sich vertiefen. Das wird vor allem ein Phänomen der großen Städte sein. Man kann sagen, dass es eine Urbanisierung der sozialen Probleme unserer Gesellschaft gibt.

Drittens, eines der sinnfälligsten Aspekte von Globalisierung sind die weltweiten Wanderungsbewegungen, die nicht nur die politischen Konflikte und die Armut, sondern auch die kulturellen Differenzen der Dritten Welt in die großen Städte der Ersten Welt importieren, und das wird, da Zuwanderung immer auf

große Städte gerichtet ist und in Deutschland vor allem auf den Westen, ein Phänomen vor allem der großen Städte im Westen Deutschlands sein. Diese Städte stehen dann, anders als die in den neuen Bundesländern, vor einer Wahl, zwischen Scylla und Charybdis, nämlich entweder massiv zu schrumpfen oder erhebliche Aufgaben der Integration bewältigen zu müssen.

Viertens, die Bedingungen, unter denen Segregation sich heute vollzieht, sind weitgehend andere als vor zehn, fünfzehn Jahren. Segregation vollzieht sich heute sehr viel schneller, sie ist sehr viel schwerer zu steuern, und die Ziele solcher Steuerung sind sehr viel ambivalenter.

Mit Segregation bezeichnen wir das Phänomen, dass die verschiedenen Gruppen einer Stadtbevölkerung sich nicht gleichmäßig über das Stadtgebiet verteilen, sondern sich nach ökonomischen, nach sozialen, nach kulturellen Kriterien sortieren und in bestimmten Quartieren konzentrieren. Heute – und das kennt man aus allen Einwanderungsgesellschaften – vollziehen sich Segregationsprozesse nicht mehr nur noch nach Schicht, sondern auch nach ethnischen und kulturellen Differenzen. Und das Entscheidende ist, dass im Rahmen von Einwandererquartieren, eine notwendige Funktion haben. Einwanderungsstädte müssen mit der Institution Einwanderungsquartier leben. Sie müssen sie zulassen und dürfen nicht, wie bislang das versucht wurde, Segregation mit aller Gewalt verhindern, eben weil sie eine notwendige und positive Funktion im Zuge von Integrationsprozessen haben. Das heißt aber, eine entsprechende Politik wandert auf einem außerordentlich schmalen Grad. Sie muss Einwanderungsquartiere zulassen und gleichzeitig verhindern, dass daraus Fallen werden. Das ist eine hochambivalente Form von Politik. Wenn Sie wollen, haben Sie damit ein Element einer Vision von Zukunft. Die Städte, zumindest im Westen Deutschlands, werden in Zukunft das Muster eines Mosaiks kulturell verschiedener Dörfern aufweisen, und diese Dörfer, wenn es gut geht, werden gleichberechtigt sein, aber kulturell verschieden.

Zweites Zukunftsbild, eher positiver: Man kann drei Gründe dafür anführen, dass wir entgegen dem im letzten Jahrhundert vorherrschenden Trend der Suburbanisierung in Zukunft eine Renaissance der Kernstädte sowohl als Arbeits- wie als Lebens-

orte zu erwarten haben. Einmal aus ökonomischen Gründen. Um hierzu nur ein Argument zu nennen: in der Wissensgesellschaft spielt ein bestimmter Typus von Wissen eine ganz besondere Rolle – das so genannte tacit knowledge oder Hintergrundwissen, das Wissen um kognitive, kulturelle und soziale Kontexte, innerhalb deren Informationen überhaupt sinnvoll erst interpretierbar werden. Und diese Hintergrundwissen scheint weitgehend lokal gebunden zu sein, und zwar an großstädtische urbane Milieus. In diesen Milieus wird es produziert, und nur in diesen Milieus kann es anscheinend erworben werden.

Zweitens ein sozialer Grund für eine Renaissance der Städte: Früher, und das war im Wesentlichen der Mann, konnte man ein berufsorientiertes Leben deshalb führen, weil man über einen Haushalt verfügte, in der Regel mit einer Hausfrau, die einem von sämtlichen außerberuflichen Verpflichtungen den Rücken freihielten. Und leider Gottes, aus der Sicht eines Mannes, gibt es diese Haushalte immer weniger, und auch nicht diese Hausfrauen, im Gegenteil, es gibt immer mehr nun auch sehr berufsorientierte Frauen. Ein englischer Kollege hat das einmal sehr schön ausgedrückt: A professional woman needs a wife. Und da es nun kein... (Gelächter) also die berufstätigen Frauen entwickeln ähnliche Bedürfnisse wie berufstätige Männer offenkundig. Und da es diese klassischen Hausfrauen deshalb immer weniger gibt, und die neuen Hausmänner ja auch noch relativ selten sind, gibt es nur zwei Auswege, um dieses sehr berufsorientierte Leben, das wir gerade in den modernen, qualifizierten, produktionsorientierten Dienstleistungsberufen finden, führen zu können, und die können wir beide empirisch auch beobachten. Nämlich einmal die radikale Reduktion aller außerberuflichen Verpflichtungen. Man stellt, etwa aus dem Bereich der Migrantinnen, informelle Haushaltshilfen ein, man rüstet seinen Haushalt technisch auf, vor allem aber, man verzichtet auf Kinder. Und der zweite Ausweg ist das Leben in einer Stadt. Denn eine moderne Dienstleistungsstadt kann man begreifen als eine riesige Maschine, die mit ihrem Überangebot an öffentlich und privat bereitgestellten Gütern und Dienstleistungen einen, sofern man über Geld verfügt, mit all dem versorgt, was früher der private Haushalt informell bereitgestellt hat. Das ist

ein wesentlicher Grund, weshalb wir gerade bei diesen hochqualifizierten, berufsorientiert lebenden Menschen eine wachsende Attraktivität von Innenstadt als Wohn- und Lebensort beobachten.

Dritter Grund: Die Kräfte, sowohl die ökonomischen wie die sozialen, die die Suburbanisierung bislang getragen haben, verlieren an Gewicht. Was sind das für Kräfte? Ein wesentlicher Grund, weshalb ins Umland gezogen wurde, war der Wunsch nach dem, nicht umsonst so genannten, Einfamilienhaus. Das Einfamilienhaus ist die ideale Wohnform für die familiäre Lebensweise. Diese Lebensweise aber verliert ihre Dominanz. Und die neuen Haushaltstypen der Singles, der unverheiratet zusammen lebenden Paare, der Alleinerziehenden, der Wohngemeinschaften haben typischerweise innenstadtorientierte Lebensstile. Damit schwindet die soziale Basis der Suburbanisierung. Das zweite Argument hängt mit dem Stichwort Eigenheim zusammen. Suburbanisierung ist auch mit Eigentumbildung im Wohnbereich verknüpft. Um eigentumsfähig im Wohnbereich zu sein, braucht man nicht so sehr ein hohes als vielmehr ein langfristiges stabil kalkulierbares Einkommen als die Voraussetzung für Kreditfähigkeit. Deswegen haben Beamte die höchste Eigentumsquote. Und genau diese Voraussetzung wird für wachsende Minderheiten, oder vielleicht nicht nur Minderheiten, durch die Veränderungen auf den Arbeitsmärkten zunehmend in Frage gestellt. Und wenn Sie dann noch hinzunehmen, dass die Subventionierung der Eigentumbildung wahrscheinlich gänzlich abgeschafft wird, dann schwindet damit auch die ökonomische Basis der Suburbanisierung.

Also, es gibt drei Gründe, die dafür sprechen, dass es eine neue Attraktivität der Kernstädte als Wohn- und Lebensort gibt, allerdings, das wird heißen, und das wäre ein zweites Element eines Bildes von der Zukunft der Großstadt, dass wir in den Kernstädten ein relativ dichtes Nebeneinander von Luxusquartieren und heruntergekommenen Quartieren haben, was übrigens unter bestimmten Gesichtspunkten durchaus funktional sein kann, weil es nämlich erleichtert, dass die Nachfrage der berufsorientiert Lebenden und Wohlhabenden nach haushaltsbezogenen Dienstleistungen mit einem entsprechenden Angebot an informellen Diensten zusammen kommt.

Ob diese Zukunftsbilder Wirklichkeit werden, das hängt nun wiederum von bestimmten Bedingungen ab, und diese könnte man als ein drittes Element von Zukunft von Stadt benennen:

Einmal eine Finanzreform, die die Städte auch unter Bedingungen rückläufiger Einwohnerzahlen handlungsfähig hält – gegenwärtig macht sie die Städte handlungsunfähig, nicht nur in den Eigeneinnahmen, sondern auch die Zuschüsse sind ja zum großen Teil an die Einwohnerzahl gebunden.

Zweitens – die Region muss als politisch, rechtlich und finanziell handlungsfähiges Subjekt etabliert werden, gerade unter Bedingungen des Schrumpfens. Ein Argument ist, dass – anders als unter Bedingungen des Wachstums, wo Verteilungskonflikte immer innerhalb von Win-Win-Situationen geschehen, bei denen für jeden irgend etwas abfällt, weshalb solche Konflikte in kooperativen Aushandlungsprozessen zwischen autonomen und gleichberechtigten Subjekten auch gelöst werden können – anders als unter Wachstumsbedingungen also bedeutet Schrumpfen, dass auch Verluste verteilt werden müssen, und das geht nur über Hierarchie. Also braucht man eine politisch legitimierte, finanziell handlungsfähige und juristisch kompetente regionale Planungsinstanz. Damit stellt sich für die Region ein ähnliches Problem wie für die Europäische Union, nämlich Zentralisierung zu schaffen, ohne die historisch gewachsenen Identitäten, in diesem Fall nicht der Nationalstaaten, sondern der Gemeinden, zu verletzen, und ohne demokratische Mitwirkungsmöglichkeiten einzuschränken.

Drittens, das haben Sie heute schon mehrfach angesprochen: Ausbau des Bildungssystems. In den großen Ballungszentren Westdeutschlands werden in absehbarer Zeit bis zur Hälfte der jüngeren Arbeitskräfte Kinder von Migranten sein. Und wenn die genauso miserabel ausgebildet sind wie gegenwärtig, nämlich, was noch eine vorsichtiger Schätzung ist, zu 60% maximal den Hauptschulabschluss erreichen, dann beinhaltet das ziemlich miserable wirtschaftliche Aussichten von großen Städten.

Ob solche Bedingungen geschaffen werden, ist außerordentlich fraglich, denn nach 150 Jahren industrieller Urbanisierung, und das heißt nach 150 Jahren Stadtentwicklung als Wachstum, gibt es erhebliche Denkblockaden, sich überhaupt auf diese neuen Bedingungen einzulassen. Nicht nur aus Dummheit,

sondern auch weil das Denken in Kategorien des Wachstums in den Bedingungen, unter denen Stadtentwicklung sich heute vollzieht, nicht zuletzt im kommunalen Finanzsystem, institutionalisiert sind, und weil sie institutionalisiert sind, bleibt es eine akademische Übung, anders als in Wachstumskategorien über Stadtentwicklung nachzudenken.

„Politik und Moderne“

Die Schriftenreihe der Heinrich Böll Stiftung • Bremen

Band I

**Debatte mit Beiträgen u. a. von
Andrej Markovits, Claude Lefort, Lorenz Wilkens
und Christina Thürmer-Rohr**

Band II

Niedriglöhne statt Arbeitslosigkeit?

Band III

Kunst in der Gegenwart

Band IV

**Debatte mit Beiträgen u. a. von
Albrecht Göschel, Hannah Arendt, Dick Howard
und Heidrun Friese/Peter Wagner**

Band V

Kunst und Wissenschaft

Band VI

**Debatte mit Beiträgen u. a. von
Warnfried Dettling, Paul Nolte, Elisabeth Schweeger
und Mariam Lau**

Band VII

**Hinter dem Horizont geht es weiter – aber wohin?
Welche finanziellen und politischen Perspektiven hat
Bremen noch?**