

Der große Bluff: Bremer Sanierungsprogramm 1994 - 2004

Hans Jürgen Kröger

Mit 8,5 Mrd. Euro Sanierungshilfe wollte Bremen seinen zuvor angehäuften Schuldenberg von 9,0 Milliarden Euro deutlich abtragen. Aber das einstige Programmziel »Entschulden und Investieren« ist im Sanierungsverlauf in »Sparen und Investieren« mit dem Ergebnis umgewandelt worden, dass Bremen am Ende mit 12,2 Mrd. Euro mehr Schulden als zu Beginn hat. Das Sanierungsprogramm sah vor, dass im Vergleich zu den westlichen Bundesländern die Haushaltsausgaben unterdurchschnittlich (»sparen«) und die Investitionen überdurchschnittlich (»investieren«) steigen. Mit dieser Doppelstrategie sollte die Wirtschafts- und Finanzkraft gestärkt und der Haushalt dauerhaft konsolidiert werden. Als Herzstück der Sanierung sollte das Investitionssonderprogramm (ISP) Investitionen der Privatwirtschaft auslösen, die im Vergleich zu den alten Bundesländern (alte BL) zu einem höheren Wirtschaftswachstum mit überdurchschnittlich positiver Entwicklung von Arbeitsplätzen und Arbeitslosigkeit führen. Wachstum, Arbeitsplätze und Einwohner, so die Sanierungsphilosophie, würden Bremens Steuerquellen wieder sprudeln zu lassen und die hohen Sozialhilfeausgaben absenken.

Öffentliche Investitionen ohne private Folgeinvestitionen

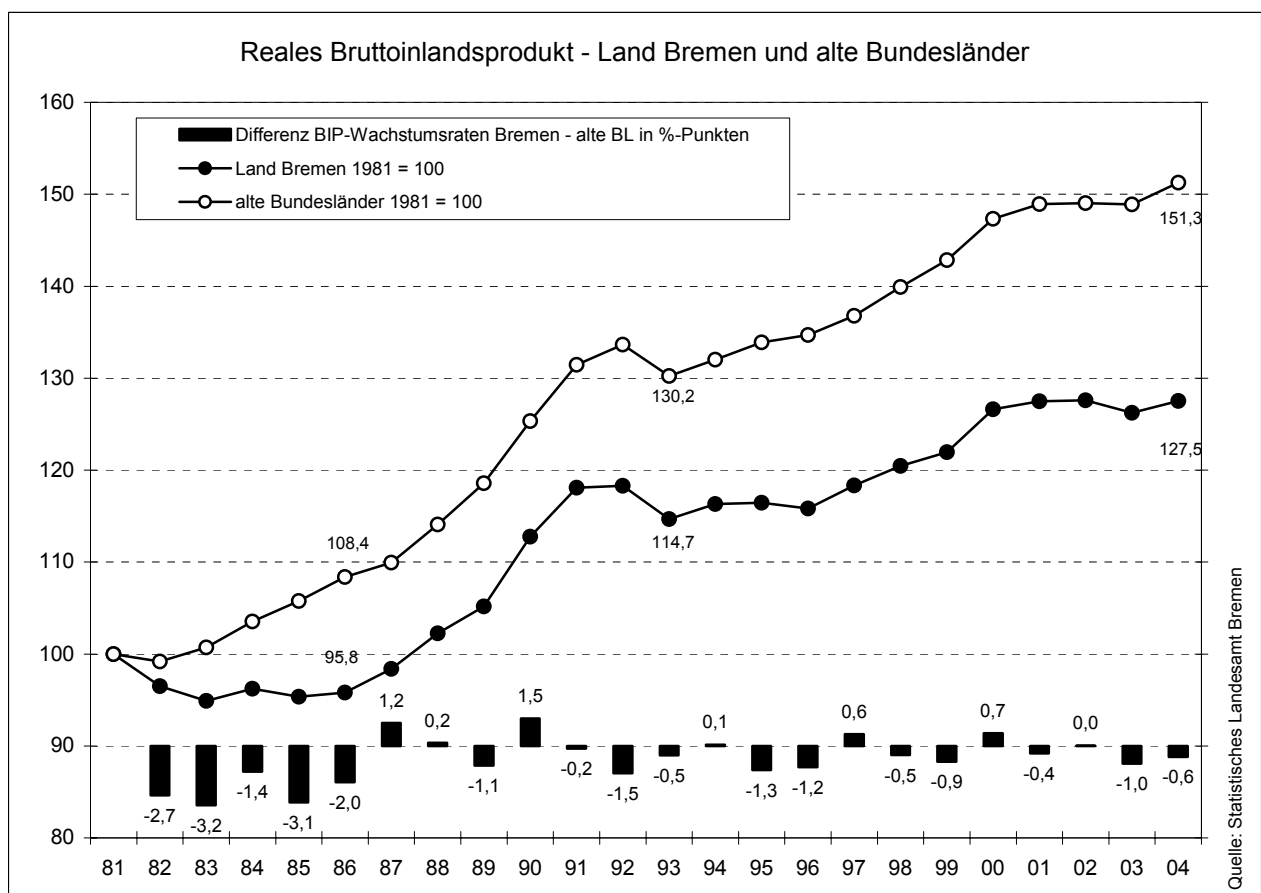
Bremen hat durch seine extreme Haushaltsnotlage vor Sanierungsbeginn weitaus weniger als die alten BL investiert. Um diesen Investitionsrückstand aufzuholen, hat Bremen von den 8,5 Milliarden Sanierungshilfe 2,3 Milliarden Euro für Investitionen abgezwickelt. Die ISP-Infrastrukturinvestitionen sollten „eine sich selbst tragende Wachstumsdynamik ... gewährleisten.“ Die „eigentlichen Wachstumsimpulse“ erwartete das ISP „mit entsprechender zeitlicher Verzögerung in erster Linie durch auszulösende Impulse im privatwirtschaftlichen Raum“ noch innerhalb des Sanierungszeitraumes.

Mit den Sanierungsbeiträgen hat Bremen seine Investitionsquote (Anteil der Investitionen an den Ausgaben) von 11,9% (1993) auf 18,5% (2004) erhöht. Dennoch entwickelte sich die Realität nicht wie im Modell. Trotz öffentlichem Investitionsboom konnten sich die privaten und öffentlichen Anlageinvestitionen nicht positiv von denen der alten BL absetzen. Obwohl Bremen seine öffentlichen Investitionen um 60,3% (02/93) erhöhte (alte BL -13,9%), haben sich die öffentlichen und privaten Investitionen insgesamt mit 12,8% kaum von denen Westdeutschlands (10,8%) abgesetzt. Da die öffentlichen Investitionen von 1993 bis 2002 in Bremen enorm angestiegen und in den alten BL spürbar gesunken sind, dürfte sich der Anstieg der Privatinvestitionen in Bremen und Westdeutschland nicht gravierend unterscheiden. Ein Beleg dafür, dass sich die Unternehmen in Bremen trotz massiver Vorleistungen der Landesregierung bei ihren Investitionen zurückgehalten haben. Die unzureichenden Privatinvestitionen sind eine wichtige Ursache für das unbefriedigende Wirtschaftswachstum in Bremen und ihrer bundesweite Abkoppelung.

Investitionen ohne Aufschwung - wirtschaftliche Abkoppelung ohne Ende

„Mit der Realisierung des ISP“, so die zentrale Zielsetzung des Sanierungsprogramms, „soll der im Zeitraum 1982/86 entstandene ökonomische Wachstumsrückstand Bremens gegenüber dem übrigen (westlichen) Bundesgebiet ausgeglichen werden.“ Ziel ist also nicht in erster Linie überdurchschnittliches Wirtschaftswachstum, sondern Verringerung der Indexdifferenz des realen Bruttoinlandsprodukts (BIP in Preisen von 1995) zwischen Bremen und den alten BL (Basisjahr 1981=100), die vor Sanierungsbeginn auf 15,6%-Punkte angewachsen war.

Glaubt man den Aussagen der Landesregierung, so hat der »wirtschaftliche Aufholprozess« in den letzten Jahren des ersten Sanierungszeitraumes begonnen, an der sich eine »Expansionsphase« angeschlossen hat, die bis heute andauert. „Jeder, der sehen will, wird erkennen, dass es in Bremen und Bremerhaven mit weit überdurchschnittlichen Wachstumsraten aufwärts geht ... Überall brummt es.“ „Bremen nimmt gemessen an der Entwicklung der letzten Jahre noch immer einen Spitzenplatz ein.“ Diese offiziellen Sanierungserfolge entpuppen sich aber bei näherem Hinsehen als großer Bluff und halten einer Überprüfung mit amtlichen Zahlen des Statistischen Landesamtes Bremen nicht stand. Weil das aber so ist, behauptet der Finanzsenator, dass es erst ab 1991 eine »verlässliche Datengrundlage« für das BIP gäbe. Mangels »verlässlicher Daten« könnte dann nicht mehr das Sanierungsziel überprüft werden, den Wachstumsrückstand seit Anfang der 80er Jahre aufzuholen. Aber diese Vergleichszahlen hat das Statistische Landesamt veröffentlicht. Die amtlichen Zahlen belegen, dass das Sanierungsprogramm von Anfang an ein Fehlschlag war. Seit 1982 hat sich der BIP-Indexabstand zwischen Bremen und den alten Bundesländern nur in vier von

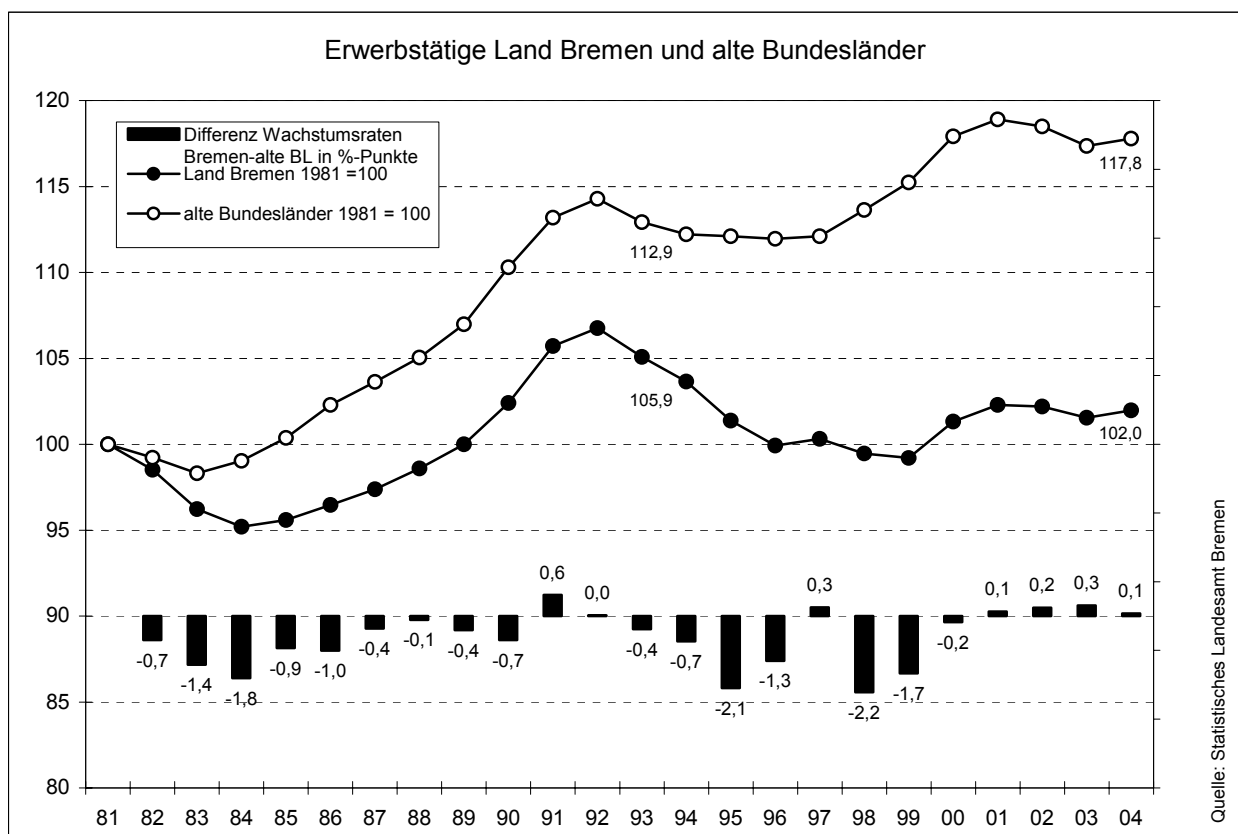


dreiundzwanzig Jahren verringert. Der 1982 einsetzende Wachstumseinbruch erreichte 1986 mit $-12,6\%$ -Punkten seinen vorläufigen Höhepunkt, steigerte sich bis zum Sanierungsbeginn auf $-15,6\%$ -Punkte und erreichte 2004 mit $-23,8\%$ -Punkten seinen historischen Höchststand seit Anfang der 80er Jahre. Am Ende der Sanierung ist die Differenz trotz des größten jemals in Bremen durchgeführten Investitionsprogramms noch größer als vor Sanierungsbeginn, wie die Differenz der BIP-Indizes auf der Basis 1993 eindrucksvoll belegt. Vorjahresvergleiche der BIP-Wachstumsraten zeigen, dass Bremen den westdeutschen Bundesdurchschnitt in dreiundzwanzig Jahren nur sechsmal übertreffen konnte. (im elfjährigen Sanierungszeitraum nur dreimal). Entgegen den Jubelmeldungen des Senats, dass sich Bremen im Länderranking in der Spitzengruppe behaupten kann, sieht die Realität düster aus. Bremen erreichte in elf Sanierungsjahren nur dreimal die vorderen Plätze 1 bis 5 und achtmal die hinteren Plätze 6 bis 10. Von einer »Einleitung des wirtschaftlichen Aufholprozesses« kann nicht gesprochen werden, im Gegenteil: die Abkoppelung hat sich ungebremst fortgesetzt.

Neben unzureichenden Privatinvestitionen ist der vom ISP beabsichtigten Strukturwandel nur unzureichend gelungen. Bremen ist im produzierenden Gewerbe stärker und im Dienstleistungsbereich schwächer als die westdeutschen Länder gewachsen. In den wachstumsstarken Dienstleistungsbereichen finden sich gravierende Unterschiede. Handel, Gastgewerbe und Verkehr sind in Bremen mit 18,8% (04/93; alte BL: 28,1%) ebenso unterdurchschnittlich gewachsen wie die Bereiche Finanzierung, Vermietung und Unternehmensdienstleister mit 38,8% (04/93; alte BL: 40,1%) und öffentliche und private Dienstleister mit -2,1% (04/93; alte BL 14,2%). Wie der Wirtschaftssenator dennoch von einer »Erfolgsstory« sprechen kann, bleibt sein Geheimnis.

Statt 36.000 Arbeitsplätze mehr 6.400 weniger

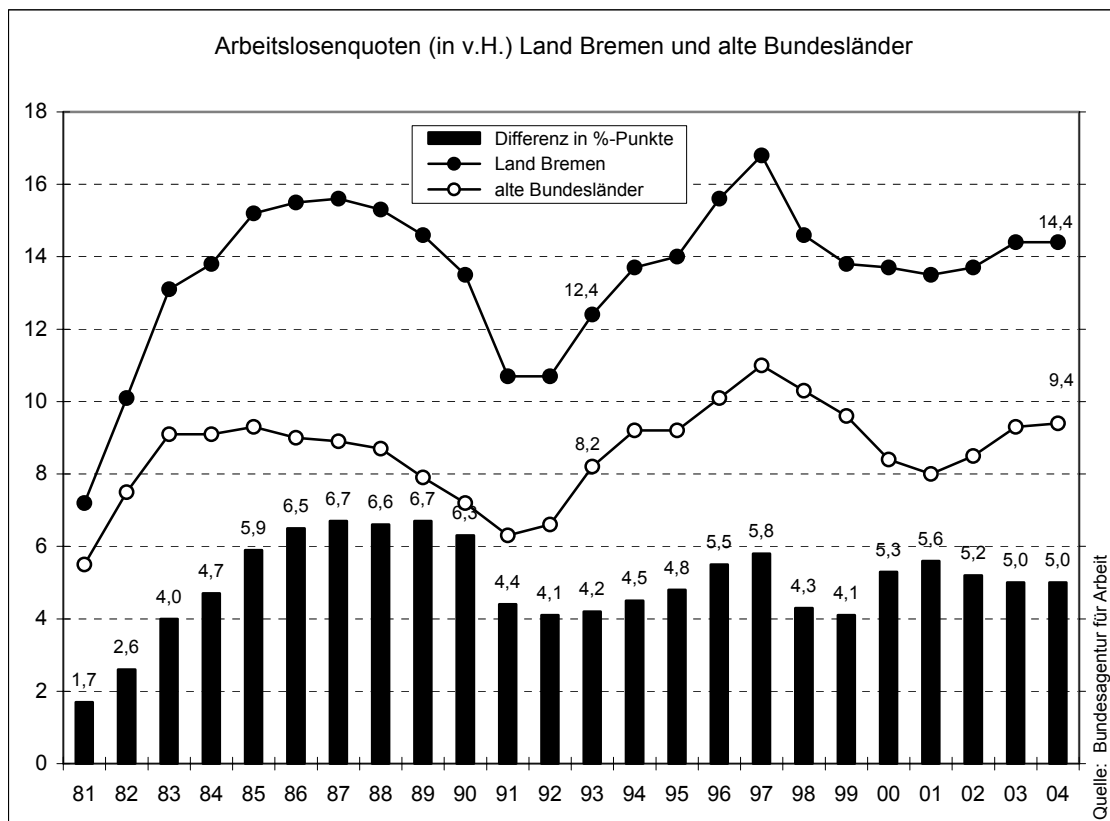
Zwischen Wirtschaftswachstum, Produktivität und Arbeitsplätze gibt es einen Zusammenhang. Erst wenn das Wachstum höher ist als die beschäftigungsmindernde Produktivität entstehen zusätzliche Arbeitsplätze. In elf Sanierungsjahren war das aber nur viermal der Fall. Über alle Sanierungsjahre hinweg ist die Produktivität schneller als die Wirtschaft gewachsen mit der Konsequenz des Arbeitsplatzabbaus. Das Sanierungsprogramm sah aber trotz überdurchschnittlichen Produktivitätsanstiegs eine Beschäftigungszunahme vor. In den alten Bundesländern ist dieser Prozess genau umgekehrt verlaufen mit Beschäftigungswachstum. Ab 1998 erheben die Statistischen Landesämter auch das Arbeitsvolumen in Stunden, das die Messung der viel genaueren Arbeitsstundenproduktivität zulässt. Interessanterweise ist im Erhebungszeitraum (1998 – 2003) die Steigerung der Stundenproduktivität in Bremen und den alten Bundesländern 2003 gegenüber 1998 fast gleich, das Wirtschaftswachstum in Bremen jedoch weitaus geringer als in den alten Bundesländern. Da eine überdurchschnittliche Produktivitätsentwicklung im Sanierungsbericht als Indikator für die gestiegene Wettbewerbsfähigkeit gilt, scheint Bremen den einstigen Wettbewerbsnachteil nicht wettgemacht zu haben.



Ebenso wie das BIP sollten auch die Arbeitsplätze im Vergleich zu den alten BL überdurchschnittlich wachsen. Der Finanzsenator versprach 36.000 zusätzliche Arbeitsplätze, tatsächlich aber hatte Bremen 2004 6.400 Arbeitsplätze weniger als 1994. Da verwundert es nicht, dass der Wirtschaftssenator die einst versprochenen 36.000 »zusätzlichen« als »verlorene« Arbeitsplätze auf das Sonderkonto Vulkan-Werft acht Jahre nach ihrem Zusammenbruch abschreibt - und schon ist die Arbeitsmarktbilanz wieder »ausgeglichen«. Der Konkurs hat aber in Bremen »nur« 4.000 Vulkanarbeitsplätze gekostet. Die Krise sah die Landesregierung bereits ein Jahr nach der Werftpleite als beendet an, weil sie 1997 ihre optimistischen Prognosen unbeirrt fortsetzte. Statt Arbeitsplatzverluste errechnet der Wirtschaftssenator 10.000 zusätzliche Arbeitsplätze seit 1998. Der ehemalige Wirtschaftsstaatsrat Haller verfeinerte diese Erfolgsstatistik noch. Nach dem Motto »trau keiner Statistik, die du nicht selbst gefälscht hast« betrachtet er nicht den Sanierungszeitraum (04/93: -11.900), sondern wählte das »relevante« Jahr 1999 aus. Es ist das einzige Basisjahr, das im Vergleich zu 2004 die höchste Steigerungsrate an Arbeitsplätzen ausweist. Mit Sanierungsbeginn (Indexbasisjahr 1993) ist die Arbeitsplatzlücke zwischen Bremen und den alten Bundesländern auf 7,3 Index-Prozentpunkte angewachsen. Im Vergleich zum Indexbasisjahr 1981 beträgt die Arbeitsplatzdifferenz 2004 15,8%-Punkte (Basisjahr 1993: 7,3%-Punkte). Seit 1994 (1982) gab es nur in 5 (6) von 11 (23) Jahren ein im Vorjahresvergleich überdurchschnittliches Arbeitsplatzwachstum zu Deutschland-West.

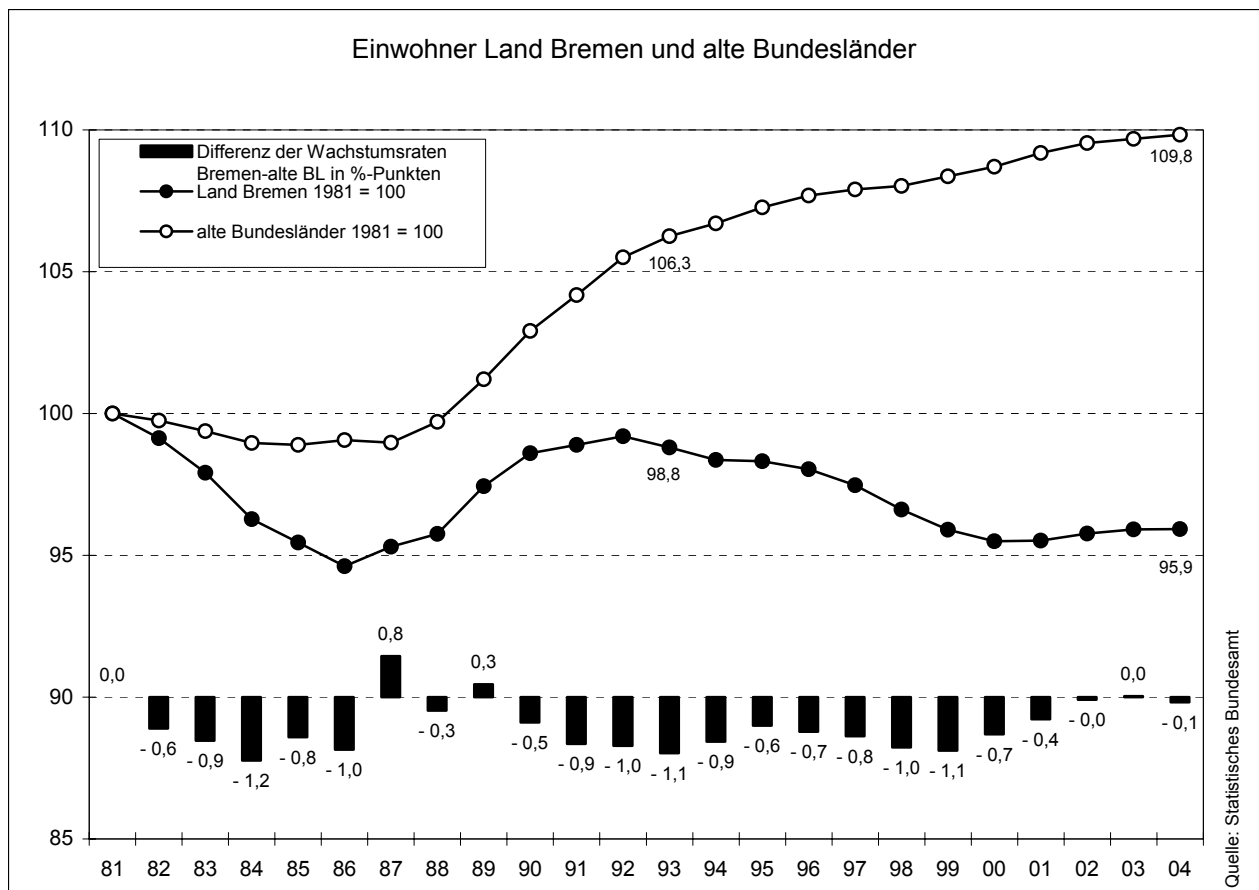
Arbeitslosenquoten-Differenz höher als zum Sanierungsbeginn

Mit der Beschäftigungszunahme sollte die Arbeitslosenquote in Bremen gesenkt und „der Erfolg des Investitionssonderprogramms“ daran gemessen werden, „ob Bremen sich der westdeutschen Arbeitslosenquote wieder spürbar annähern kann.“ Im Klartext heißt das, dass selbst ein Rückgang der Arbeitslosenquote kein Indiz für den Sanierungserfolg ist, denn es kommt auf die Entwicklung der Arbeitslosenquotendifferenz an. Dieses Sanierungsziel ist ebenfalls gründlich verfehlt worden. 1993 betrug die abzubauenen Arbeitslosenquoten-Differenz 4,2%-Punkte, 2004 waren es 5,0%-Punkte. Im Sanierungsbericht war aber von einem Erfolg statt von einem Fehlschlag zu lesen. „ Das Land Bremen verringerte die Arbeitslosenquoten-Differenz zum Bundesgebiet ... auf inzwischen nur noch 2,7%-Punkte. Im Jahr 1998 fiel die Arbeitslosenquote Bremens noch um 4,3%-Punkte höher als in den alten BL aus.“ Dieses Meisterstück der Zahlenmanipulation konnte nur mit einem ganz hinterhältigen Trick gelingen. Der Sanierungsbericht vergleicht die Arbeitslosenquote 1998 mit den alten BL (Quotendifferenz Bremen – alte BL: 2003 4,3%-Punkte) und 2004 mit Deutschland (Quotendifferenz Bremen - Deutschland: 2,7%-Punkte). Selbst wenn sich Bremen mit Deutschland verglichen hätte, wäre die Quotendifferenz von 2,3 (1998) auf 2,7 (2004) gestiegen.



Einwohner»trendwende« in Bremen: Nullwachstum 2004

„Die wirtschaftliche Expansions- und Aufholphase des Landes Bremen ... wird von einer Trendwende bei der Bevölkerungsentwicklung flankiert“, die den Bundesdurchschnitt „damit bereits zum dritten Mal in Folge übertroffen“ hat. Auch hier der oft in Sanierungsberichten oft praktizierte Trick, für den Vergleich anstelle der alten BL Deutschland zu nehmen. Denn Bremen hat im Vergleich mit den alten BL seit fünfzehn Jahren in Folge nicht mehr den Bundesdurchschnitt-West übertroffen. Dabei sollten nach Sanierungsplan 2004 49.057 Einwohner mehr als 1994 in Bremen leben. Ein Wunschtraum: Es waren genau 16.816 Einwohner weniger. 2004 drückt sich die »Trendwende« in einer Bevölkerungszunahme 0,0 % (+ 84 Einwohner) gegenüber dem Vorjahr aus. Die Einwohnerindex-Differenz gegenüber dem Basisjahr 1981 (1993) ist 2004 auf inzwischen 13,9%-Punkten (6,3%-Punkte) angewachsen.



Mehrausgaben trotz »Sparbeitrag«

Bremen hat sich in den Sanierungsvereinbarungen verpflichtet, seine konsumtiven und investiven Ausgaben entsprechend den Empfehlungen des Finanzplanungsrates um maximal 25,5% (04/93) steigen zu lassen (»Eigenbeitrag«). Diese Auflage hat Bremen mit 8,6% übererfüllt (04/93; alte BL: 15,3%). Der geringe Ausgabenanstieg ist auf die konsumtiven Ausgaben mit ihren gesunkenen Personal- und Zinsausgaben trotz gestiegener Sozialhilfeausgaben zurückzuführen (04/93: 0,8%). Bremen hat sich durch Kürzungen und Streichungen öffentliche Dienstleistungen »kaputtgespart«. Das hat vor allem die Schwachen der Gesellschaft getroffen, die auf solche Leistungen angewiesen sind. Die Investitionsausgaben hingegen sind im Sanierungszeitraum um 68,3% (alte BL: -25,6%) gestiegen. Die Landesregierung rühmt sich in diesem Zusammenhang dieser neoliberalen Wirtschaftsstrategie, in dem sie stolz verkündet, konsumtive Ausgabenminderungen teilweise für investive Zwecke genutzt zu haben. Eine Umverteilungspolitik „von nicht-kommerziellen öffentlichen Aufgaben zu kommerziellen Aktivitäten“, die die Reichtums- und Machtverhältnisse zum Nachteil seiner Bürger umverteilt, wie Prof. Elsner von der Universität Bremen feststellt.

Werden von den Ausgaben die Zinsausgaben ausgeklammert, die sowohl in ihrer Höhe als auch in ihrer Entwicklung aufgrund der externen Faktoren »Sanierungsbeiträge« und »niedriges Zinsniveau« nicht ernsthaft als »Eigenbeitrag« gewertet werden können, so werden die tatsächlichen Konsolidierungsbemühungen offengelegt. Bei einer solchen Primärausgabenbetrachtung ist Bremen nicht mehr Musterknabe im Sparen, wie die Sanierungsberichte verkünden, sondern Weltmeister im Geldausgeben. Bremen hat seine Primärausgaben im Sanierungszeitraum 03/93 um 13,9% erhöht, alle Bundesländer aber nur um 9,8%.

Ausgaben u. Einnahmen Stadtstaat Bremen - Bundesländer															
- Veränderungen gegenüber dem Vorjahr in v.H. -															
Jahr	Primärausgaben		Ausgaben			darunter:			Zinsausgaben			investiv		Einnahmen	
						kon-	darunter:								
						sumtiv	Personal-	u. sonst.							
							kons. Ausgaben								
	HB	alle BL	HB	FPIR	alte BL	HB	HN	alte BL	HB	alte BL	HB	alte BL	HB	alte BL	
1994	-0,5	+1,8	+0,3	+3,0	+1,6	+2,1	+1,1	+3,2	+4,6	+1,0	- 10,3	- 4,6	+1,2	+1,6	
1995	+2,4	+2,2	+1,5	+3,0	+3,7	+1,2	+2,6	+5,1	- 3,3	+0,6	+1,3	- 1,1	- 2,6	+1,8	
1996	+1,1	+0,3	+0,6	+3,0	+1,0	- 0,2	+0,4	+1,8	- 2,1	+0,8	+5,7	- 2,9	+1,1	+2,6	
1997	+1,6	-1,6	+0,4	+2,0	- 0,9	- 1,4	- 0,6	- 0,3	- 6,0	+1,3	+15,9	- 4,9	+1,4	- 0,8	
1998	+1,2	+0,1	+0,8	+2,0	+0,8	+0,0	+0,4	+1,0	- 1,8	+1,2	+5,7	- 0,6	+3,4	+5,9	
1999	+1,5	+1,2	+1,1	+2,0	+1,6	+0,8	+1,0	+2,2	- 1,0	- 0,2	+4,0	- 0,7	+6,6	+2,7	
2000	+2,0	+1,1	+0,4	+2,0	+2,1	- 1,2	+0,6	+2,1	- 10,1	- 1,3	+9,3	+3,7	- 8,5	+1,2	
2001	+0,9	+2,7	+1,8	+2,0	+3,0	+1,0	- 0,5	+2,6	+8,2	+1,4	+7,6	+5,8	- 0,1	- 4,1	
2002	+2,0	+0,6	+0,7	+2,0	+0,8	- 1,4	- 0,2	+2,5	- 7,8	+0,3	+11,4	- 8,2	- 5,2	+0,5	
2003	+1,0	+1,2	+0,4	+1,0	+1,3	- 0,1	+0,2	+1,8	- 2,7	+1,7	+3,5	- 2,2	- 2,9	- 1,1	
2004	-	-	+0,3	+1,0	- 0,6	+0,1	- 0,4	+1,3	+2,9	- 0,7	+1,4	- 12,1	+2,9	+2,2	
03/93	+13,9	+9,8	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	
04/93	-	-	+8,6	+25,5	+15,3	+0,8	+4,8	+24,4	- 18,9	+6,0	+68,3	- 25,6	- 3,6	+15,1	
Einnahmen ohne Sanierungsbeiträge; FPIR: Finanzplanungsrat; HB: Bremen; BL: Bundesländer.										Quelle: Senator für Finanzen Bremen u. Senatsverwaltung für Finanzen Berlin.					

Steigende Defizitquote: Einnahmen decken immer weniger die Ausgaben

Die überdurchschnittlichen Ausgaben konnten nicht durch (Steuer)Mehreinnahmen ausgeglichen werden. Wenn aber die Einnahmen aufgrund unzureichendem Wirtschaftswachstum, Steuerrechtsänderungen und der »Stadtstaatenproblematik« wegbrechen, hätte frühzeitig eine Ausgabenkonsolidierung stattfinden müssen. Die Landesregierung aber hat ihr ISP-Programm planmäßig weitergeführt und die negative Einnahmeentwicklung ignoriert. 2004 konnten die Einnahmen nur noch 70,5% der Ausgaben decken (1993: 81,1%). Dieses Finanzierungsdefizit wuchs von 0,7 Mrd. Euro bis Ende des Sanierungszeitraums 2004 auf 1,3 Mrd. Euro an (70,1%). Bremens Defizitquote (Anteil des Finanzierungsdefizits an den Ausgaben) entfernt sich immer mehr von den alten BL. Die »Stadtstaatenproblematik« wird charakterisiert durch im Vergleich zu den Flächenländern überdurchschnittlich hohe Sozialhilfebelastungen, eine zu niedrige Einwohnerwertung im bundesstaatlichen Finanzausgleich und Benachteiligung in der originären Steuerverteilung (Ungünstige Lohnsteuererlegung nach dem Wohnortprinzip durch hohe Pendlerquote, einwohner- und nicht wirtschaftskraftbezogene Verteilung der Umsatzsteuer in der ersten Stufe des Finanzausgleichs). Dennoch sollte trotz »Stadtstaatenproblematik« das Sanierungsprogramm „nicht nur für Bremen sondern auch für den Bund und die anderen Länder einen hohen Grad an Selbstfinanzierung ausweisen“. Ganz offensichtlich eine Luftbuchung, wenn zwölf Jahre später die einst gelobte »Selbstfinanzierung« eine „erfolgreiche Sanierung der Haushalte ... ausschließt.“

Der durch Mehrsteuereinnahmen erhoffte »Selbstfinanzierungseffekt« konnte aber nicht funktionieren. Denn gestiegene Steuereinnahmen führen bei geltendem Ausgleichssystem zwischen Bund und Ländern und den Ländern untereinander zu geringeren Einnahmen aus dem Länderfinanzausgleich und den Bundesergänzungsbeiträgen. Für 2003 hat der Rechnungshof Bremen beispielsweise ausgerechnet, dass zusätzliche Steuereinnahmen des Landes und der Stadt Bremen von 90 Mio. Euro über den Finanzausgleich mit 86 Mrd. Euro wieder einkassiert wurden. »Unter dem Strich« haben sich die Gesamteinnahmen aus Steuern, Länderfinanzausgleich und Bundesergänzungszuweisungen nur unwesentlich geändert.“ Dieser Teufelskreis könnte erst durchbrochen werden, wenn alle Bundesländer zugleich ein insgesamt deutlich höheres Niveau an Steuereinnahmen erzielen würden.

Mit 22,1% angestrebte Zins-Steuer-Quote von 13,7% klar verfehlt

Eine Haushaltsnotlage zeichnet sich u.a. durch überdurchschnittlich hohe Zinsbelastungen aus. Sie drückt sich in der zentralen finanzwirtschaftlichen Kennzahl Zins-Steuer-Quote (Anteil der Zinsausgaben an den Steuereinnahmen) aus und gibt an, wie viel Prozent der Steuereinnahmen durch Zinszahlungen absorbiert werden. Je höher die Zins-Steuer-Quote, desto geringer der finanzwirtschaftliche Handlungsspielraum, der bis zur Handlungsunfähigkeit führen kann. Quotenziel war, die Zins-Steuer-Quote des Landes zu erreichen, das sich noch nicht in einer extremen Haushaltsnotlage befindet. Bremen hat sich deshalb zum Ziel gesetzt, die Zins-Steuer-Quote Schleswig-Holsteins mit 13,7% (1990) zu erreichen.

Im Sanierungsverlauf sank die Zins-Steuer-Quote in Bremen von 28,1% (1994) auf 22,1% (2004). Da die steuerabhängigen Einnahmen aber nicht gestiegen sind (sie lagen mit Ausnahme des Jahres 1999 immer unter dem Stand von 1993), waren die gesunkenen Zinsausgaben für die positive Entwicklung verantwortlich. Sie sind nicht auf Schuldenabbau, sondern trotz zusätzlicher Schulden auf rückläufiges Zinsniveau und externe Sanierungshilfe des Bundes zurückzuführen.

Zwar hat sich der Quotenabstand zwischen Schleswig-Holstein und Bremen von 1993 bis 2004 verringert (u.a. auch weil sich die Quote Schleswig-Holsteins verschlechterte), die angepeilte Quote ist aber gründlich verfehlt worden. Bremen liegt 2004 mit seiner Zins-Steuer-Quote von 22,1% weit über der der alten BL mit 10,9% und erfüllt damit weiterhin ein Kriterium der Haushaltsnotlage (überdurchschnittlich hohe Zinsbelastungen) nach dem

Haushaltskennzahlen											
Stadtstaat Bremen - Länder u. Gemeinden (West)Deutschland											
Jahr	Deckungsquote ¹⁾		Defizitquote ²⁾			Kreditfinanzierungsquote ²⁾		Zinsausgabenquote ⁴⁾		Zinssteuerquote ⁵⁾	
	HB	WD	HB	D	HB	WD	HB	WD	SH	HB	
1993	81,1	6,0	20,4	8,9	16,9	7,5	15,8	11,3	14,6	28,1	
1994	80,6	6,0	19,4	8,0	4,0	7,5	16,5	11,4	14,9	28,2	
1995	77,2	7,8	22,8	7,7	0,3	7,2	15,7	11,6	15,0	28,3	
1996	77,6	6,5	22,4	7,4	0,5	7,2	15,3	11,4	15,1	27,1	
1997	78,4	6,5	21,6	7,4	1,2	7,4	14,3	11,7	15,6	26,5	
1998	80,4	1,8	19,5	5,3	3,1	7,4	13,9	11,0	15,3	25,2	
1999	84,8	0,7	15,2	4,0	7,2	7,3	13,7	10,4	14,8	22,5	
2000	77,3	1,6	22,7	4,1	2,8	7,0	12,2	10,1	14,3	21,8	
2001	75,9	8,3	24,2	6,4	7,0	6,9	13,0	10,9	15,2	23,7	
2002	71,3	8,9	28,6	8,1	14,2	6,9	11,9	11,0	15,4	22,3	
2003	68,9	10,8	31,1	8,2	19,1	6,9	11,5	11,4	15,0	21,6	
2004	70,5	8,3	29,4	7,1	22,8	6,9	11,8	10,9	16,6	22,1	

D: Deutschland, WD: Westdeutschland ohne Berlin, HB: Bremen, SH: Schleswig-Holstein; 1) Bereinigte Einnahmen - bereinigte Ausgaben (Finanzierungsdefizit); 2) Finanzierungsdefizit (ohne Sanierungsbeitrag) : bereinigte Ausgaben; 3) Nettokreditaufnahme (ohne Sanierungsbeitrag) : bereinigten Ausgaben 4) Zinsausgaben: bereinigte Ausgaben; 5) Zinsausgaben : steuerabhängige Einnahmen.

Quelle: Senator für Finanzen Bremen u. Rechnungshof Bremen.

Bundesverfassungsgerichtsurteil aus dem Jahre 1992.

Kreditfinanzierungsquote viermal höher als im Bundesdurchschnitt

Neben der Zins-Steuer-Quote hat das Bundesverfassungsgericht die Kreditfinanzierungsquote (Anteil der Kreditaufnahme abzüglich Schuldentilgung an den Ausgaben) als weiteres Kriterium zur Messung der Haushaltsnotlage genannt. Wenn sie gegenüber dem Bundesdurchschnitt mehr als doppelt so hoch ist, wird ein weiteres Haushaltsnotlage-Kriterium erfüllt. Auch diese Meßlatte wird von Bremen glatt gerissen. Bremen erreicht 2004 seine höchste Quote im Sanierungszeitraum: Mit 22,8% (mit Sanierungszahlungen) bzw. 30,1% (ohne Sanierungshilfen) ist sie drei- bis viermal so hoch wie die der alten BL (2004: 7,1%).

Statt Schuldenabbau auf 5,3 Mrd. Euro Rekordschulden von 12,3 Mrd. Euro

Ursprünglich sah das Sanierungsprogramm für 1997 einen Schuldenstand von 5,3 Mrd. Euro vor, der bis 2002 wieder auf 6,7 Mrd. Euro ansteigen sollte. Aber statt den Schuldenberg abzutragen, verharrte er von 1993 bis 1999 zwischen 9,0 und 8,2 Mrd. Euro, um dann ab 2000 bis 2004 auf 10,9 Mrd. Euro anzusteigen. Die Verschuldung der Bremer Haushalte ist aber in Wahrheit größer. Der Rechnungshof Bremen hat eine auch vom Finanzsenator nicht beanstandete Schuldenhöhe von 12,3 Mrd. Euro nachgewiesen. Unterdurchschnittliches Wachstum von Wirtschaft, Arbeitsplätzen und Einwohnern und Steuerrechtsänderungen haben zu geringeren Steuereinnahmen bei steigendem Ausgabeniveau den Kreditfinanzierungsbedarf und damit die Schulden erhöht. Die Sanierungszahlungen sind ohnehin entgegen dem in der Öffentlichkeit entstandenen Eindruck nicht oder nur zu einem verschwindend geringen Teil zum Schuldenabbau eingesetzt worden. Nur in den Jahren 1994 bis 1996 und 1998 und 1999 wurden mehr Schulden getilgt als neue aufgenommen. In den übrigen sechs Jahren des elfjährigen Sanierungszeitraums wurden mehr Schulden aufgenommen als getilgt. Und die Zins-Schulden-Spirale wird sich noch schneller drehen, wenn Bremen seinen »erfolgsversprechenden und alternativlosen Sanierungskurs« weiter fortsetzt.

Haushalt weder verfassungskonform noch saniert

Endziel der Sanierung war ein »sanierter Haushalt«, in dem „Einnahmen und Ausgaben eines überschaubaren Zeitraums in einem ausgewogenen Verhältnis stehen. Verschuldung und Vorbelastung beschränken sich auf ein beherrschbares Maß.“ (Rechnungshof Bremen) Als absehbar war, dass dieses Ziel nicht erreicht werden konnte, verwandelte sich das Ziel in einen »verfassungskonformen Haushalt«, der es gestattet, Investitionen durch Kredite zu finanzieren (§ 131a Bremer Landesverfassung und § 18 Landeshaushaltsordnung). Bremen musste aber mehr Kredite aufnehmen, weil es noch nicht einmal gelang, die konsumtiven Ausgaben mit laufenden (Steuer)Einnahmen zu bezahlen. Bremen hat sich immer mehr vom verfassungskonformen Haushalt entfernt (Verletzung § 18 Landeshaushaltsordnung: 1993: - 393 Mio. Euro; 2004: - 629 Mio Euro). Weil der "Haushalt weder verfassungskonform noch saniert" (Rechnungshof Bremen) war, wurden aus dem »verfassungskonformen Haushalt« Zinszahlungen und Vermögensveräußerungen rausgerechnet und ein »ausgeglichener Primärhaushalt« gefordert. Ein Haushaltsbegriff, der weder in der Landesverfassung, noch in der Landeshaushaltsordnung vorkommt und die Zins-Schulden-Spirale nicht außer Kraft setzt. „Würde man“, so Rechnungshofpräsident Spielhoff ironisch, „auch noch die Personalkosten ausblenden“ wäre der Haushalt noch schneller auszugleichen.

Bremens düstere Zukunft

Bremen kann aufgrund der deutschen Finanzverfassung seine Steuereinnahmen nicht oder kaum beeinflussen. „Selbst das Gebührenrecht“, so die Finanzwissenschaftlerin Prof. Färber, „unterliegt in wesentlichen Bereichen Bundesrecht oder verbietet bei Benutzungsgebühren eine Kostenüberdeckung“ Die von Bremen angestrebte höhere Einwohnerwertung, die Lohnsteuererlegung vom Wohnort an den Arbeitsplatz und eine wirtschaftskraftbezogene Umsatzsteuerverteilung haben angesichts der ebenfalls schwierigen Finanz- und Haushaltssituation der Flächenländer keine Aussicht auf Erfolg, wie inzwischen sowohl der Bremer Finanz- als auch der Wirtschaftsminister eingestehen. Und der ab 2005 geltende und für Bremen vorteilhaftere neue Finanzausgleich ist bis zum Jahre 2019 festgeschrieben. Auch verschärftes Sparen auf der Ausgabenseite, so belegt der nichtveröffentlichte Teil des Sanierungsberichtsentswurfs 2005 des Finanzministers, wird Bremen nicht aus der extremen Haushaltsnotlage befreien können. Fazit: Bremen wird den hohen Schuldenstand und die daraus resultierenden erdrückenden Zinslasten ohne externe Hilfe nicht abbauen und eine „noch dramatisch weiter verschlechternde Haushaltsnotlage eindeutig nicht verhindern“ können. Was kommen muss sind erneute Sanierungszahlungen und/oder Investitionshilfen des Bundes, die notfalls erneut über das Bundesverfassungsgericht eingeklagt werden müssen. Zukünftig will Bremen allerdings auf seine „erfolgsversprechende und alternativlose“ Sanierungsstrategie des »Sparen und Investieren« verzichten, wie im nichtveröffentlichten Teil des Sanierungsberichtsentswurf nachzulesen ist, und die Sanierungshilfe „ausschließlich dafür einsetzen, den übermäßigen Schuldenstand und die damit verbundenen Zinslasten zu reduzieren.“ Eine Position, die zuvor als »Rentnermentalität« verspottet wurde.