

Industriepolitik und neoliberales Sanierungs-Regime im Stadtstaat: Die Freie Hansestadt Bremen

Wolfram Elsner
Bremen, Dezember 2004

Einleitung: Ein Stadtstaat als Agglomeration und Bundesland - Industrielle Probleme, strukturpolitische Handlungskompetenzen und alternative Paradigmata der Stadtgesellschaft

Die Freie Hansestadt Bremen ist ein Hafen- und Industriezentrum mit einer besonderen historischen Erfahrung in industriellen Krisen, aber auch mit entsprechendem proaktivem, industriepolitischen Engagement. Als Stadtstaat und (vergleichsweise solitäre) Industrieagglomeration und Arbeitsmarktzentrum Nordwestdeutschlands, und als bis in die neunziger Jahre hinein als „altindustriell“ zu qualifizierende Kernstadt, war Bremen stets in doppelter Weise vom – nämlich räumlichen *und* sektoralen - Strukturwandel negativ betroffen. Bremen hat daher langfristig Arbeitsplätze nicht nur im Vergleich zum Bund sondern auch im Vergleich zum Durchschnitt der Großstädte verloren (zu statistischem Material s. ausf. Elsner 2004).

Obwohl Bremen die räumlichen Ausmaße einer Region bzw. einer Stadt (genauer: zweier Städte) aufweist, ist es ein Bundesland. Es hat dementsprechend im europäischen Spektrum von Gebietskörperschafts- und Regionstypen komparative Vorteile, die Potentiale einer kleinen ökonomischen, politischen, administrativen und soziokulturellen Einheit (kurze Distanzen, eine beschränkte Anzahl lokaler Akteure, „dichte“ Interaktionen und Kommunikation, relative Transparenz des Entscheidungsprozesses, relativ schnelle Entscheidungsprozesse u.ä.) mit den formalrechtlichen wirtschafts-, finanz- und strukturpolitischen Handlungskompetenzen eines Bundeslandes zu kombinieren.

Die komparativen Potentiale dieser Merkmalskombination hat das Land lange Zeit durch eine proaktive und die gesellschaftlichen Interessen mehr oder weniger ausgleichende Strukturpolitik realisiert. Seit Mitte der neunziger Jahre – unter den Bedingungen der 1992 verfassungsgerichtlich festgestellten extremen öffentlichen Haushaltsnotlage ist jedoch unter bisher drei Großen Koalitionen in Folge in der Politik der Landesregierungen der traditionelle gesellschaftspolitische Konsens, der noch 1992 – zu Beginn des dann einsetzenden Sanierungs-Regimes – in einer feierlich unterzeichneten „Bremer Erklärung“ beschworen wurde, faktisch aufgekündigt und – ebenfalls unter Nutzung der genannten Vorteile eines schnellen, fokussierten Entscheidens - in ein vergleichsweise radikales neoliberales (De-) Regulierungs-, Umstrukturierungs- und Umverteilungs-Regime überführt worden. Die Potentiale eines Stadtstaates lassen sich offenbar ebenso effektiv für ein Regime radikaler gesellschaftlicher Umverteilung von Macht, Einkommen und Vermögen von unten nach oben nutzen. In der Folge lassen sich damit auch entgegengesetzte industriepolitische Paradigmata im Stadtstaat besonders effektiv umsetzen. So ist das Land Bremen von einer Pilotregion proaktiver und ausgleichender Wirtschafts-, Gesellschafts- und Industriepolitik der siebziger und achtziger Jahre zu einer europäischen Pilotregion des neoliberalen Umbaus, des Abbaus öffentlicher Handlungskompetenz, der Reduzierung der wohlfahrtsdienstlichen Teile des Staates, der Privatisierung und (De-) Regulierung auf dem Weg zu einer Freien Wirtschaftszone als neoliberalem Pilot- und Ausnahmeprojekt mutiert. In beiden Paradigmata hat der Stadtstaat Reagenzglas-, Experimentier-, Labor- und Pilotfunktion.

I.) Proaktive Industriepolitik und ihre möglichen Wirkungen

Das Land Bremen entwickelte zunächst als Antwort auf den „altindustriellen“ Strukturwandel in den frühen achtziger Jahren das Wirtschaftsstrukturpolitische Aktionsprogramm (WAP). Dieses Programm wurde etwa alle fünf Jahre weiterentwickelt. Die finanzielle Ausstattung wurde von 40 Mio. Euro im Jahre 1983 auf ein heutiges Niveau von etwa 300 Mio. Euro ausgeweitet. Damit repräsentiert das WAP – jenseits der generell hohen Hafeninvestitionen - etwa 12% aller Investitionsausgaben des Landes, die damit als freie, strategische Wirtschaftsförderungs-Investitionen und –subventionen anzusehen sind. Als Landesprogramm ist das WAP in der Lage, Drittmittel im Rahmen der Gemeinschaftsaufgabe "Verbesserung der Regionalen Wirtschaftsstruktur" (GRW) und der EU-Strukturfonds (EFRE, Ziel-2 und diverse Gemeinschaftsinitiativen) zu akquirieren, da das Land Bremen sowohl aus nationaler als auch aus EU-Sicht seit langem zu regionalpolitischen Zielgebieten zählt. Diese Zuschüsse speisen zusammen mit den jeweiligen landeseigenen Komplementärmitteln das Programmvolumen des WAP zu etwa 25%.

Das WAP ist in Fonds unterteilt wie dem Technologiefonds, dem Fonds für kleine und mittlere Unternehmen, dem Dienstleistungsfonds, Infrastruktur- und Gewerbeflächenfonds etc. Diese Fonds bedienen mehr als 20 individuelle Förderprogramme. Hierzu zählte in den neunziger Jahren z.B. auch das Bremische Konversionsprogramm (BKP). Es wurde aus Mitteln des WAP-Industriestrukturfonds gespeist und vom EU-Regionalfonds bzw. der EU-Gemeinschaftsinitiative KONVER kofinanziert. Im Rahmen des BKP wurden z.T. neue strukturpolitische Instrumente entwickelt. Bremen wurde daher mit WAP, BKP u.a. von der EU-Kommission durchaus zeitweise als positives Beispiel für strukturpolitisch initiierte, beschleunigte und stabilisierte industrielle Diversifizierung und strategisch angelegten Strukturwandel zitiert (s. dazu u.).

Eine Untersuchung regionaler Job-Turnover-Daten für die Zeit der massiv einsetzenden Strukturpolitik im Lande Bremen (ab 1984/85) hat gezeigt, wie die proaktive Schaffung von Arbeitsplätzen schon relativ schnell wieder begann, den Verlust von Arbeitsplätzen zu übersteigen (s. ausf. Elsner 2004). Ökonometrische Schätzungen haben dabei durchaus messbare Anteile (zwischen 0.26 i.J. 1984 und 0.62 i.J. 1992) der damals angelaufenen Strukturpolitik am seit 1984 wieder ansteigenden Arbeitsplatzwachstum ergeben (zur Beschreibung des regionalökonomischen Modells BrEcoMod und zu zugrundeliegenden Schätzungen s.a. Elsner 2003).

Die Untersuchung regionaler Job-Turnover-Statistiken (s. Wiedemeyer, Schaefer 1993) im Abgleich mit primär erhobenen Daten zu den mit öffentlicher Förderung gesicherten und geschaffenen Arbeitsplätzen aus Evaluierungen der Strukturpolitik (s. dazu BAW 1992, 1998) bestätigte die Wirkungen der angelaufenen proaktiven Strukturpolitik, indem sie relevante Anteile von durch öffentliche Förderung gesicherten Arbeitsplätzen (JSP) zum Arbeitsplatzverlust (JL) bzw. zum potentiellen Arbeitsplatzverlust (JLP=JL+JSP), ergab. Diese Anteile zeigten über die Zeit eine abnehmende Tendenz. Ebenso indizierte das Verhältnis von mit öffentlicher Förderung geschaffenen Arbeitsplätzen (JCP) zu den gesamten neu entstandenen Arbeitsplätzen (JC) eine Wirkung der Strukturpolitik, und zwar mit leicht wachsender Tendenz (s. wiederum ausf. Elsner 2004).

Das Verhältnis von mit öffentlicher Förderung geschaffenen zu den mit öffentlicher Förderung gesicherten Arbeitsplätzen wuchs also über den Zeitraum von Anfang der achtziger bis Anfang der neunziger Jahre. Dieser Zeitraum ist durch zwei aufeinanderfolgende „Generationen“ des WAP charakterisiert, die sich in Zielstellung, Instrumentierung und einzelnen Projektmaßnahmen bereits deutlich unterschieden. Der Übergang von der ersten zur zweiten WAP-Generation bedeutete einen Übergang von einer überwiegend defensiv-sichernden zu einer den Strukturwandel eher forcierenden strukturpolitischen Philosophie. Und die Wirkungen im Verhältnis von Arbeitsplatzschaffung zu Arbeitsplatzsicherung

(JCP/JSP) über die Zeit scheinen diese Entwicklung in der Strukturpolitik zu reflektieren (s. ausf. ebd.).

Dieser Ansatz war repräsentativ für die ersten zwei Jahrzehnte einer proaktiven Strukturpolitik, ein Ansatz, der im Kern industriespezifisch und industriecluster-spezifisch angelegt war und durch „Querschnittsförderungen“ (KMU-, Technologie-, Ökologie- und Infrastruktur-Förderung) ergänzt wurde. Dieser Ansatz wurde schwerpunktmäßig etwa bis Mitte der neunziger Jahre verfolgt. Symbol einer paradigmatischen Wende war der Konkurs des Bremer Vulkan und die auffällige relative Passivität, mit der die Landeregierung die Potentiale dieses maritimen Industriekomplexes – v.a. jenseits des Schiffbaus - nahezu vollständig hat zusammenbrechen und verschwinden lassen. Zu dieser Zeit war bereits ein Sanierungs-Regime auf Basis des BVerfG-Urteils von 1992, einer rigiden neoliberalen Spar- und Staatsreduzierungs-Vereinbarung mit dem Bund und entsprechenden Sanierungs-Bundesergänzungszuweisungen (SanBEZ) etabliert, das eine massive gesellschaftspolitische und finanzielle Umstrukturierung der Stadtgesellschaft zum Inhalt hatte (s. dazu ausf. u.).

Zunächst soll jedoch die Wirkungsrichtung eines proaktiven strukturpolitischen Ansatzes noch einmal sektoral spezifisch anhand eines konkreten strukturpolitischen Programms genauer beleuchtet werden.

II.) Die Herausforderungen eines plötzlichen tiefgreifenden Strukturwandels: Das Beispiel des Rüstungssektors und der industriepolitischen Rüstungskonversion im Lande Bremen in den neunziger Jahren

Das Problem und die gesellschaftlichen Reaktionen

In Bremen waren 1989 16% der Arbeitsplätze des Verarbeitenden Gewerbes direkt *und* indirekt sowie 9% *direkt* rüstungsabhängig. Den Rüstungssektor bildeten im wesentlichen 12 große und mittelgroße Unternehmen, von denen ein beträchtlicher Teil Hauptauftragnehmer war (s. ausf. Elsner, Voss 1991; Elsner 1992, 1993). Der bremische Rüstungssektor bestand zum Ausgangszeitpunkt des Problems (1989) v.a. aus Elektronik (40%), Schiffbau und –reparatur (31%) sowie Luftfahrzeugbau und sonstigen Fahrzeugen (25%).

Im Vergleich zu seinem Anteil am Bruttoinlandsprodukt war Bremen zu diesem Zeitpunkt mit Abstand das rüstungsabhängigste Bundesland. 1992 wurde Bremen in Bezug auf seine direkte Rüstungsabhängigkeit von der EU-Kommission auf Platz 3 der damals 183 NUTS-II-Regionen (der damals 12 EU-Staaten) gesetzt (s. EU-Kommission 1992). In diesem Bericht wurde Bremen als gegenüber Einschnitten im Rüstungssektor besonders stark gefährdet eingestuft. Er betrachtete fast 30.000 Arbeitsplätze (bis zu 5,5% der *gesamten* Arbeitsplätze) in Bremen als bedroht (einschließlich der Beschäftigten in den Kasernen und in der - damals beträchtlichen - Rüstungsforschung).

Die weitere Entwicklung des bremischen Rüstungssektors verlief tatsächlich dramatisch: Die Beschäftigung nahm zwischen 1992 und 2000 mit -47% mehr als doppelt so stark ab wie im gesamten Verarbeitenden Gewerbe (das ebenfalls bereits einen erheblichen Arbeitsplatzabbau zu verzeichnen hatte) (s. ausf. Elsner 1996; Salot, Elsner 1998).

Bremens Betroffenheit hing aber nicht nur mit der außerordentlichen quantitativen Bedeutung der Rüstungsindustrie zusammen, sondern auch mit der Tatsache, dass - nach entsprechenden Studien und Schätzungen - über 50% der industriellen F&E-Tätigkeiten von Rüstungsunternehmen durchgeführt wurden (s. Bremer Senat 1998) und Bremen außerdem bereits unter den Einbrüchen in den anderen Sektoren wie der Schiffbau- und Stahlindustrie litt. Dies erklärt, weshalb von politischer Seite vergleichsweise prompt und proaktiv auf die strukturpolitische Herausforderung reagiert wurde.

Die Ausgangsbedingungen für die Umsetzung einer proaktiven industriepolitischen Konversion waren in Bremen vergleichsweise gut, da der Hauptsitz der meisten regionalen Rüstungsbetriebe zu diesem Zeitpunkt in Bremen ansässig und ein großer Anteil der

Rüstungskapazitäten im Bereich „Elektronik“, also „High-Tech“, angesiedelt war und somit grundsätzlich eher in neue, wachsende, zivile Märkte konvertiert werden konnte.

Ferner hatten die lokalen Gewerkschaften bereits seit den siebziger Jahren ein Netzwerk von Arbeitsgruppen ins Leben gerufen, die sich mit der Konversionsproblematik und alternativer Produktion befassten. Über die Jahre hinweg wurden von diesen Arbeitsgruppen zahlreiche Vorschläge für neue zivile Produkte ausgearbeitet. Da sich diese Gruppen seit über 15 Jahren an der „alten“ Konversionsdiskussion beteiligt hatten, war das Netzwerk gut vorbereitet, um auch an der neuen, nunmehr realen Konversionsdebatte, die 1990 begann, mitzuwirken. Repräsentanten dieses Netzwerkes waren tatsächlich treibende Kräfte bei der Fortführung dieser Diskussion: Sie schlugen zu fördernde Konversionsprojekte vor, Verbesserungen bei der Förderpraxis im Rahmen des Konversionsprogramms und machten Vorschläge zur Fortschreibung des Programms auf Grundlage der Erfahrungen, die im Verlauf der Förderung gesammelt wurden. Teilweise waren die Repräsentanten dieses Netzwerkes als Vertreter der Gewerkschaften auch im Beraterkreis Bremisches Konversionsprogramm vertreten (s.u.). Schließlich hat dieses Netzwerk selbst auch Fördermittel im Rahmen des Konversionsprogramms bezogen, um ein Netzwerk zu gründen, das aus europäischen betrieblichen Vertrauensleuten bestand. Dieses arbeitete vier Jahre lang.

Ähnliches trifft auch auf die universitäre Konversionsdebatte zu. Hier waren einige überregional bekannte Politikwissenschaftler, Historiker und Ökonomen für viele Jahre an der Konversionsdebatte beteiligt. Sie haben nicht nur an der nationalen und internationalen Friedens- und Konversionsdiskussion mitgewirkt, sondern waren auch an regionalen Fallstudien und Konversionsvorschlägen beteiligt sowie an der Durchführung von Befragungen der Rüstungsbeschäftigten. Und sie sorgten zeitweise für eine erhebliche Präsenz der Thematik in den regionalen Medien. Zwei Vertreter der Universität wurden vor diesem Hintergrund Mitglieder des erwähnten regionalen Beraterkreises Bremisches Konversionsprogramm.

Die sozialdemokratische Partei, die das Land Bremen seit den frühen siebziger Jahren allein regiert hatte, war lange Zeit von der wissenschaftlichen und gewerkschaftlichen Konversionsdiskussion beeinflusst. So war beispielsweise der gegenwärtige Präsident des Bremer Senats Ende der 80er Jahre Gründungsmitglied der Bremischen Stiftung für Rüstungskonversion und Friedensforschung. Diese Stiftung setzt sich zusammen aus Mitgliedern der Friedensbewegung, Gewerkschaftern, Vertrauensleuten bremischer Rüstungsunternehmen und Repräsentanten politischer Parteien. Obwohl ihr Einfluss in den letzten Jahren abgenommen hat, hat sie sich dennoch kontinuierlich stark an der regionalen Konversionsdebatte beteiligt, in dem sie beispielsweise entsprechende Studien und Veranstaltungen organisiert hat.

Schließlich hat auch das bremische Wirtschaftsressort schnell auf die regionalisierten Statistiken zu den Rüstungsausgaben reagiert, die 1990 von der Bundesregierung erstmals veröffentlicht wurden. Unmittelbar nach der Veröffentlichung wurde eine Studie vom Wirtschaftsminister herausgegeben, in der Bremens Rüstungsabhängigkeit in Relation zu den anderen deutschen Bundesländern dargestellt wurde; ferner wurde ein umfassender Bericht zu den Abrüstungsfolgen und den Möglichkeiten einer regionalen Konversionsförderung in Auftrag gegeben (s. Elsner, Voss 1991; s. auch BAW 1991).

Der Abrüstungs- und Konversionsbericht von 1991 war bereits Teil eines gesellschaftlichen Prozesses, in dessen Rahmen Sitzungen stattfanden, an denen Repräsentanten bremischer Rüstungsunternehmen (sowohl der Arbeitnehmer als auch der Unternehmensführungen), die Arbeitgeberkammern, Gewerkschaften und Mitglieder der Friedensbewegung teilnahmen. Arbeitgeberverbände und Industrie- und Handelskammer hatten an der früheren Konversionsdebatte nie partizipiert. (Es sollte noch einmal erwähnt werden, dass es in Bremen nicht nur eine Handels- und eine Handwerkskammer gab (und gibt) sondern auch noch eine, damals noch einflussreiche, Arbeiter- und eine

Angestelltenkammer, heute zusammengefasst als, von der offiziellen Politik und den offiziellen lokalen Medien relativ ignorierte, Arbeitnehmerkammer, sowie schließlich eine paritätische Wirtschaftskammer, die jedoch Ende der neunziger Jahre auf Drängen der Wirtschaftsverbände und der Konservativen vom Senat aufgelöst wurde).

Ein weiterer Faktor waren die persönlichen Verbindungen zwischen Managern und Politikern, innerhalb der besonderen politischen, gesellschaftlichen, institutionellen und Kommunikationsbedingungen des Stadtstaates. Dieses erleichterte es den führenden Unternehmen, sich für eine Beteiligung an den Konversionsanstrengungen zu entscheiden.

Insgesamt lag also in Bremen nicht nur ein hoher Organisations- und Interaktionsgrad gesellschaftlicher Interessen vor, der sich positiv auf die proaktive politische Einflussnahme auf den Konversionsprozess auswirkte, sondern es herrschte auch eine industriepolitische Debatte, insbesondere in Bezug auf Rüstungskonversion, die diesen Prozess förderte.

Der grundsätzliche Ansatz – Querschnittssektoren und Cluster-Politik

Bei der Rüstungsindustrie handelt es sich um einen Querschnittssektor bzw. ein regionales Cluster, das an unterschiedlichen Stellen der amtlichen Industriestatistik erscheint. Bei der Produktion von Systemen wie Schiffen oder Flugzeugen umfasst dieses viele unterschiedliche Zulieferer und Unterauftragnehmer, Dienstleistungsunternehmen sowie sogar (öffentliche oder halböffentliche) Betreiber spezieller infrastruktureller Einrichtungen. Ist ein solcher Querschnittssektor überdurchschnittlich stark in einer Region angesiedelt, so ist dies von zentraler Bedeutung für die Region, vor allem dann, wenn es sich, wie im Falle der bremischen Rüstungsindustrie, um einen High-Tech-Cluster handelt. Gerade dieses High-Tech-Cluster aber hatte traditionell nur in geringem Maße mit regionalen Zulieferern und anderen bremischen Unternehmen kooperiert. Dies lag zum einen an Geheimhaltungsvorschriften, denen die Rüstungsunternehmen in der Regel unterliegen, zum anderen aber auch an den spezifischen Qualitätsanforderungen der Rüstungsproduktion. Mit der Diskussion über die Konversion militärischer Produktionskapazitäten, entstand daher auch die Möglichkeit der regionalen Re-Integration dieser Teile der regionalen Wirtschaft und die Frage nach ihrem Potential zur Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur.

Moderne Industriepolitik muss sich mit breit definierten und interdependenten sektoralen Komplexen, Querschnittssektoren oder Clustern auseinandersetzen (zu den entspr. Konzepten und Definitionen s. z.B. Elsner 2000b). Wenn solche Cluster als besonders zukunftsreich für die wirtschaftliche Entwicklung einer Region eingestuft werden können, also als Wachstumspol oder Schlüsselindustrie, dann scheint eine entsprechende industriepolitische Unterstützung in jedem Fall gerechtfertigt. Angesichts ihres technologischen Potentials und ihres Querschnittscharakters wurde die Rüstungsindustrie häufig, und nicht nur im Falle Bremens als Kern künftiger struktureller Entwicklung - und zwar in einem nicht-militärischen Kontext - betrachtet.

Konversion ist dabei als eine anspruchsvolle Form des gesteuerten Strukturwandels zu betrachten. Die Besonderheit hierbei ist, dass während der Umstrukturierung die technischen Fähigkeiten sowie organisatorischen und arbeitsbezogenen Zusammenhänge in der Region erhalten bleiben sollen. Die technischen, organisatorischen, humanen und ökonomischen Kapazitäten in Form der Unternehmen und Beschäftigten, werden also innerhalb der Region aufrechterhalten, d.h. Produktionsprozesse sollen weiter fortlaufen („Reparatur des Autos während der Fahrt“). Dies gelingt nur durch eine intensiv initiierte und durch eine öffentliche Rationalität unterstützte hochgradige Akteurskoordination.

Dennoch muss Konversion als Unternehmensstrategie mit anderen, aus Sicht der Unternehmen meist zu bevorzugenden, alternativen Strategien wie der Erhöhung des Anteils am schrumpfenden Rüstungsmarkt, Exportstrategien, Konzentration durch Unternehmenszusammenschlüsse, die Schließung von Unternehmensteilen und der Aufbau neuer an anderen Standorten oder einfach nur der „Strategie“ des Abwartens und des

"muddling through" konkurrieren. Alle diese individualistischen Strategien bergen jedoch ein hohes Risiko mit potentiell hohen individuellen und sozialen Kosten für die gesamte Region in sich.

In der Tat sind individuelle Akteure (in diesem Fall Unternehmen) – insbesondere unter den Bedingungen eines plötzlichen Strukturwandels und der damit verbundenen starken Unsicherheit – häufig individuell - und vor allem kollektiv - blockiert ("locked-in"), das heißt unfähig einen progressiven Strukturwandel, der aus Sicht der Region und auch aus Sicht der Unternehmen vorteilhaft wäre, individuell oder kollektiv zu initiieren. "Märkte" mit ihrer relativen Anonymität und Isolation der Akteure und Marktpreise transportieren nicht die notwendigen Informationen und Zukunftserwartungen, um die notwendige komplexere Koordination der Akteure in solchen problematischen Entscheidungssituationen herzustellen. Dies wird weiter unten eingehender diskutiert werden.

Folglich findet dieser progressive Strukturwandel, hier: Rüstungskonversion, nicht spontan oder automatisch statt. Er muss - eingebettet in bestimmte institutionelle Rahmenbedingungen, die herzustellen sind - initiiert und organisiert werden. Diese Rahmenbedingungen sind so zu entwickeln, dass sie helfen, diese Blockaden individualistischen Handelns zu überwinden und Voraussetzungen und positive Anreize für ein komplex koordiniertes und kooperatives Handeln zu schaffen, das sowohl aus Sicht der Unternehmen als auch aus Sicht der Region von langfristigem strukturellem Interesse ist. Der öffentliche Akteur sollte dieses Ziel vor Augen haben: In dem er das tut nimmt er die Rolle des Initiators, Beschleunigers, Stabilisierers und Mediators gegenüber den privaten Akteuren ein. Dies wird weiter unten noch diskutiert werden (s. zu diesem Ansatz ausf. Elsner 2001a, 2001b).

Strategie und Maßnahmen: „Networking“, „Incentives“ und „Commitment“

Das BKP wurde vor diesem Hintergrund von der Landesregierung 1992 beschlossen. Mit diesem Programm wurden neue institutionelle Arrangements und strukturpolitische Instrumente eingeführt, die bisher in der strukturpolitischen Praxis in dieser Form noch so gut wie nicht eingesetzt worden waren.

So wurde beispielsweise ein regionales Beratungsgremium ("Beraterkreis Bremisches Konversionsprogramm") gebildet, um die Umsetzung des Programms zu begleiten. In diesem Beraterkreis trafen sich die zentralen regionalen Akteure, die vom Konversionsprozess betroffen und an der Konversionsdiskussion beteiligt waren, und es entwickelte sich ein Austausch zwischen Handelskammer, Angestellten- und Arbeiterkammer, Arbeitgeberverbänden, Gewerkschaften, Repräsentanten der Universität und der Friedensbewegung, während Unternehmensvertreter (Vertreter der Geschäftsführung und des Betriebsrates jeweils eines Unternehmens) als Gäste eingeladen wurden. Innerhalb der acht Jahre nach seiner Gründung hat der Beraterkreis über 20 mal getagt.

Der Senator für Wirtschaft ernannte einen Konversionsbeauftragten, der die Sitzungen des Beraterkreises organisierte und moderierte, die betrieblichen Projekte koordinierte, die finanzielle Umsetzung begleitete, regelmäßige Berichte erstellte, Fortschreibungsentwürfe für das Programm erarbeitete und Kontakt zum Bundeswirtschaftministerium und zur EU-Kommission hielt.

Ferner wurde eine ressortübergreifende Steuerungsgruppe gebildet, die sich aus Repräsentanten des Wirtschafts-, Wissenschafts-, Umwelt- und Arbeitsressorts sowie der Senatskanzlei zusammensetzte und der der Konversionsbeauftragte vorsah. Sie wurde von einem halböffentlichen Technologieberatungsunternehmen unterstützt, das für die technische und kommerzielle Evaluierung der betrieblichen Konversionsprojekte (Anträge, Monitoring, Abschlußberichte) verantwortlich war und dem Konversionsbeauftragten sowie der Steuerungsgruppe zurarbeitete.

Das Programm forderte auch die Etablierung betrieblicher Konversionsrunden, die sowohl aus Vertretern des Managements als auch aus Arbeitnehmervertretern bestehen sollte. Obwohl nur wenige Unternehmen dies tatsächlich umgesetzt haben, wurde von einem Grossteil der Unternehmen zumindest ein betrieblicher Konversionsbeauftragter ernannt, der nicht nur mit der Unternehmensleitung, sondern in der Regel auch mit den Arbeitnehmervertretern und dem Bremischen Konversionsbeauftragten kooperierte.

Um den Unternehmen den Konversionsansatz zugänglich zu machen und ihn verschiedenen regionalen Akteuren als gemeinsame Strategie vor Augen zu führen, wurden im Rahmen des Konversionsprogramms weitere spezielle Instrumente etabliert. Hierzu gehörte die prioritäre Förderung von kooperativen und Verbund-Konversionsprojekten (gemeinsam mit anderen Unternehmen bzw. mit regionalen Forschungsinstituten) und integrierter Projekte, die F&E, Qualifikation, Marketing und Organisationsentwicklung verbanden. Auf diesem Wege wurde die mittelfristige Bereitschaft der Unternehmen, ihre Unternehmensstrategie zu ändern, gestärkt.

Ferner wurde ausdrücklich von jedem Unternehmen, das eine Förderung beantragte, ein sog. Mittelfristiges Konversionskonzept gefordert, um zu gewährleisten, dass der Konversionsgedanke sich längerfristig innerhalb der betrieblichen Produkt- und Organisationsstruktur verfestigt.

Außerdem wurden "weiche" infrastrukturelle Projekte, die ihre eigenen speziellen Planungsgruppen und Beiräte erhielten, entwickelt, um direkt kooperatives konversionsorientiertes Verhalten einzuüben und auch auf diesem Wege zur Realisierung mittelfristiger (struktureller) Konversionseffekte beizutragen. Ein Beispiel für solche speziellen Infrastrukturen ist die Gründung eines Transferinstituts, das sowohl eine Demonstrations- und Testanlage für eine Kläranlage beinhaltet als auch ein großes Umweltforschungsinstitut an der Universität. Hier können die ehemals militärischen Kernkompetenzen der bremischen Rüstungsindustrie im Bereich der Sensor- und Simulationstechnologie genutzt, weiterentwickelt und in den Bereichen Wasser- und Abwasseranalyse und -aufbereitung eingesetzt werden. Ein weiteres Beispiel ist die Gründung der West-Ost-Transfer-Agentur GmbH. Ihr Ziel ist die Nutzung der bremischen Konversionserfahrungen, die innerhalb der Unternehmen wie auf regionaler Ebene gesammelt wurden, zur Entwicklung kooperativer Konversionsprojekte zwischen West und Ost. Heute kann bremisches Konversions-Know-How als Dienstleistung exportiert werden.

Natürlich war die Konversionsförderung Bestandteil einer breiteren, und in finanzieller Hinsicht größeren, Förderung im Rahmen des WAP und des bremischen Investitionssonderprogramms. Während das BKP selbst finanziell ein eher kleines Programm war (insgesamt wurden über das BKP innerhalb von 10 Jahren ca. 25 Mio. EURO ausgegeben), waren viele, v.a. infrastrukturell ausgerichtete Konversionsprojekte verknüpft - oft allerdings in initiierender Funktion - mit anderen, größeren zivilen Projekten, wodurch sie wesentlich weitreichendere regionalwirtschaftliche Effekte nach sich zogen, als es die eher begrenzten Fördermittel des Konversionsfonds im Rahmen des BKP implizierten.

In der Regel wurde allerdings vorrangig indirekt koordiniertes, also paralleles Verhalten der individuellen Unternehmen bezüglich ihrer eigenen betrieblichen Produkt- und Organisationsentwicklung angeregt - statt direkt kooperativen Verhaltens im Kontext gemeinsamer infrastruktureller Projekte. Insgesamt war sowohl dieses indirekt koordinierte bzw. parallele Verhalten, das auf betriebliche Konversion abzielte, als auch das Networking (die direkte Koordination in kooperativen infrastrukturellen Projekten) bedeutsam, um die rein individualistisch ausgerichteten, isolierten und damit konventionellen und restriktiven Strategien und die damit verbundenen kollektiven Blockaden gegenüber einem progressiven Strukturwandel zu überwinden, das Unternehmenshandeln komplexer zu koordinieren und somit instrumentell mit dem strukturellen Interesse der Region an der Verbesserung der Wirtschaftsstruktur zu verknüpfen. (Wir beziehen uns auf die bekannten Diskussionen über

komplexe Koordination und kollektives Lernen von Kooperation in sog. New Industrial Districts; s. bspw. Elsner 2000b).

Das BKP ist daher auch eher in instrumenteller und institutioneller als in finanzieller Hinsicht relevant als Beispiel für eine Weiterentwicklung regionaler Industriepolitik.

Es sei betont, dass die Projekte der Konversionsförderung überwiegend als technologisch innovativ einzustufen waren, also als Teil einer Innovationspolitik angesehen werden könnten, aber natürlich auch stetes die Dimension der Erschließung neuer Anwendungsbezüge (Märkte) und – mit der Erschließung ziviler Märkte aus militärischen Märkten heraus – schließlich zugleich die Dimension neuer organisatorischer Formen und Lösungen („zivile“ Organisationsformen) enthielten. Die Technologiepolitik der bremischen Konversionsförderung war mit dem Ansatz des Networking und der Schaffung von wechselseitigem Commitment und einem Minimum an Vertrauensniveau in eine koordinierte Umstrukturierung - immer auch zugleich Organisationsentwicklung und gesellschaftliche Mobilisierung von Human- und Sozialkapital.

Bevor eine Reflexion der vor diesem instrumentellen und institutionellen Hintergrund entstandenen Prozesse sowie mögliche Schlussfolgerungen erfolgt, soll noch kurz auf bisher erzielte ökonomische Effekte eingegangen werden.

Ergebnisse

Seit 1992 wurden über 60 betriebliche Konversionsprojekte und mehr als ein Dutzend konversionsrelevante infrastrukturelle Projekte im Rahmen des BKP gefördert. Zehn der zwölf Unternehmen, die an der laufenden Erhebung zur Entwicklung der bremischen Rüstungsindustrie beteiligt waren, bezogen Fördermittel des BKP. Zusätzlich beteiligten sich einige Ausgründungsunternehmen und Beschäftigungsgesellschaften sowie individuelle Existenzgründer, die sich mit Konversionsprojekten aus Rüstungsunternehmen ausgegründet haben, an der Konversionsförderung. Sie alle machten zunehmend Umsatz und Gewinn mit Produkten, die durch das BKP gefördert wurden.

Insgesamt wurde die regionale industrielle Struktur, das Innovationspotential sowie die Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmen deutlich verbessert. Die Unternehmen betreten verstärkt wachsende zivile Märkte und es bildeten sich zunehmend regionale Netzwerke.

Die laufenden statistischen Erhebungen zeigten, dass fast 1/3 der Rüstungsbeschäftigten, die zwischen 1992 und 2000 - statistisch gesehen - ihren Rüstungsarbeitsplatz verloren haben, durch innerbetriebliche Konversion in den zivilen Bereich überführt wurden. Das bedeutet, dass fast 15% aller rüstungsabhängigen Arbeitsplätze von 1990 bis zum Jahr 2000 konvertiert wurden (vgl. a. Tab.).

Tabelle: Arbeitsplatzeffekte betrieblicher Konversion und der Konversionsförderung im Lande Bremen, 1. Jan. 1990 bis 31. Dez. 1999 (in % der Rüstungsbeschäftigten in der wehrtechnischen Industrie am 1. Jan. 1990)		
	1990-1993	1990-1999*¹
Abnahme der Rüstungsbeschäftigung in den befragten Unternehmen	20.7	48.7
<i>Davon:</i>		
Entlassungen	9.9	34.0
Konvertierte Arbeitsplätze*)	10.8	14.7
<i>Davon:</i>		
Ohne öffentliche Förderung	7.5	12.4
Mit öffentlicher Förderung	3.3	2.3
Durch Konversionsförderung geschaffene Arbeitsplätze	0.8	0.8 (1.5)
Quelle: Elsner 2001b; Elsner Salot 2002. *) Zahlen beinhalten zwei große Konkurse, die bereits in Tabelle 1 erwähnt wurden. Eins dieser beiden Unternehmen hat sich intensiv an der Konversionsförderung beteiligt. Die Zahl in Klammern wurde errechnet um diesen Effekte zu berücksichtigen. Sie zeigt den Anteil neu geschaffener Arbeitsplätze durch die Konversionsförderung, wenn der Konkurs verhindert worden wäre.		

In zehn Jahren und in Zeiten, in denen sich der Arbeitsplatzabbau im gesamten Verarbeitenden Gewerbe deutlich beschleunigt hat, wurden also etwa 30% der statistisch verschwundenen Rüstungsarbeitsplätze aktiv konvertiert. Hierdurch hat sich die Rüstungsabhängigkeit der befragten Unternehmen deutlich reduziert. Der Anteil der direkt rüstungsabhängigen Arbeitsplätze an der Gesamtbeschäftigung im Verarbeitenden Gewerbe des Landes hat sich von 9% im Jahr 1989 auf 5% im Jahr 1997 reduziert (vgl. Bremer Senat 1998; Elsner, Salot 2002).

An dieser Stelle muss erwähnt werden, dass Konversion auch von Unternehmen betrieben wurde, die sich nicht um Konversionsmittel beworben haben. Eine ehemalige Marinewerft beispielsweise hat ohne öffentliche Förderung die Hälfte ihres Produktionspotentials in nicht-militärische Märkte konvertiert. Hierzu zählen Luxusyachten und schnelle Fähren. In der Tat wurde ein Großteil der konvertierten Arbeitsplätze ohne eine direkte öffentliche Förderung umgewidmet (vgl. Tab.).

Würdigung

Insgesamt war dieser Cluster- und Netzwerk-orientierte industriepolitische Ansatz in dem Sinne erfolgreich, dass er einen beträchtlichen Anteil der Produktion, des F&E-Potentials und der Beschäftigung während der neunziger Jahre aufrechterhalten und in der Region halten konnte, der ansonsten mit erheblicher Wahrscheinlichkeit vernichtet worden wäre.

Während die Produktivität und der steigende Wettbewerbsdruck die Unternehmen in der zweiten Hälfte der neunziger Jahre dazu veranlasst hat, Entlassungen sowohl im zivilen als auch militärischen Bereich vorzunehmen (vgl. Tab.), war das Ergebnis für die Region insoweit positiv, als (1) eine diversifiziertere, innovativere und nachhaltigere industrielle Struktur entstanden ist, (2) sich die Anzahl der Unternehmen stabilisiert hat und (3) sich die regionalen Netzwerkstrukturen verbessert haben.

So betrachtet hat Bremen in diesem Cluster in der Tat – in der Tradition seiner proaktiven Strukturpolitik - eine industriepolitische "high road" gewählt, um auf die globalen industriellen Herausforderungen im Rüstungssektor zu reagieren, und nicht auf einfachere, bloß Standortkosten-orientierte Strategien wie Steuervergünstigungen, Lohnkostensenkungen und andere Subventionen zurückgegriffen. Aus diesen Gründen wird der Ansatz in der Tat als Beispiel für einen proaktiv gemanagten regionalen Strukturwandel herangezogen (vgl. u.a. European Research and Information Service 1993; BICC 1996, 135ff.; id. 1998, 253ff.; PREST 1998, 125f.; Markusen, Brzoska 2000; Accordino, Elsner 2000; Elsner (Hg.) 2001 passim).

Allerdings wurde dieser Grundansatz der Strukturpolitik in Bremen im Zuge der Auseinandersetzungen um die „extreme Haushaltsnotlage“ und die Entwicklung einer Strategie der Sanierung des öffentlichen Haushaltes nicht weiterentwickelt und verallgemeinert sondern vielmehr zurückgefahren und durch ein umfassendes sozialstrukturelles und gesellschaftspolitisches Umbauprogramm abgelöst – mit weitreichenden Konsequenzen für Wirtschaft, Arbeiten, öffentliche Haushalte und Stadtgesellschaft im Stadtstaat Bremen.

III.) Die „Haushaltssanierung“ als Vehikel für den „neo-liberalen“ Umbau der Stadtgesellschaft

Die historisch einmalige, strukturell bedingte und damit unverschuldete Haushaltsnotlage des Landes Bremen aufgrund der räumlich zu engen Stadtstaatenstruktur und der Belastung mit alten Industrien wurde in den neunziger Jahren für ein einmaliges „neo-liberales“ Umstrukturierungsprogramm des Staatshaushalts und der Stadtgesellschaft genutzt. Die Elemente waren: (1) Leistungs- und Personalabbau für allgemeine gesellschaftliche Aufgaben, Privatisierung dieser Aufgaben mit kosten- und flächendeckenden

Gebührenerhöhungen durch die zahlreichen neuen, privatisierten Gesellschaftsbükratien und ihre vergrößerten kreditfinanzierten Haushalte; (2) Leistungs- und Personalaufbau für Wirtschaftsförderung und wirtschaftsorientierte Leistungen; Erhöhung der Wirtschaftsförderungs-Subventionen und Aufbau eines gesonderten ISP für wirtschaftsorientierte harte und weiche Infrastrukturen aller Art und als zusätzliches Ausgaben- und Subventionsprogramm für die Wirtschaftsunternehmen; weitgehende Privatisierung und Entdemokratisierung der Ausgabenprogramme für die Wirtschaft über zahlreiche neue wirtschaftsfördernde Gesellschaften; (3) aufgrund der Ausgabenexpansion für Wirtschaftssubventionen, die bisher ohne positive fiskalische Rückwirkung waren, keine Reduzierung der Verschuldung, trotz bundesweit einmaliger Reduzierung der Ausgaben in den normalen gesellschaftlichen Aufgabenbereichen; (4) Verfolgung einer Strukturpolitik der Modellimitation, insbesondere von Ausgaben für Gewerbegebiete, Straßen und Technologie, die Verfolgung einer einseitigen Freizeit- und Tourismus- und damit zeremoniell orientierten Dienstleistungsstrategie (Messen, Musical, Einkaufs- und Freizeitparks) ohne wesentliche Bezüge zu den industriellen Clustern im Lande und ohne deren Vernetzungsförderung.

Die „neo-liberale“ Wende

Der exemplarisch skizzierte industriepolitische Ansatz wurde als potentiell wichtiger Erfahrungsschatz nicht weiterentwickelt sondern – unter dem Eindruck der extremen Haushaltsnotlage des Landes – ersetzt durch eine andere strukturpolitische Strategie, die von anderen sozio-ökonomischen Implikationen her motiviert war. Die Strategie zur Sanierung des öffentlichen Haushalts, die im Lande Bremen durchgesetzt wurde, ist im Kern der Versuch, „neo-liberale“ Konzepte aus der nationalen und internationalen Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik – die ja weder „neo“ (neu) sind noch liberal sein können – in die regionale Ebene zu importieren bzw. im Rahmen einer Stadtgesellschaft - wiederum pilothaft und quasi im Versuchslabor - zu implementieren und weiterzuentwickeln. Wie beim „Neo-Liberalismus“ im Großen steht auch in der Region hinter solchen wirtschaftspolitischen Strategien ein verborgenes, praktisch nicht thematisiertes, zum Teil bewusst, zum Teil unbewusst betriebenes gesellschaftspolitisches Konzept, das im Wesentlichen auf eine Generierung und Ausnutzung von Krisendruck und auf dieser Basis auf Macht- und Reichtumsumverteilung orientiert ist und mit seinen Wirkungen daher faktisch zum Sprengsatz für eine (Stadt-) Gesellschaft werden kann, das also von einer Region, insbesondere einer Stadtregion, sozial auf Dauer nicht ausgehalten werden kann und daher auch wirtschaftlich und fiskalisch auf Dauer nicht wirklich wirksam sein kann. Ist die tatsächliche Leistungsfähigkeit solcher Konzepte schon auf nationaler und internationaler Ebene mehr als begrenzt und sind ihre gesellschaftspolitischen Wirkungen schon dort verheerend, so sind sie erst recht unangemessen, unwirksam und gesellschaftlich zerstörerisch auf der regionalen Ebene, auf der nach allen Erfahrungen mit erfolgreicher Regionalentwicklung ganz andere als „neo-liberale“ wirtschaftsstrukturpolitische und gesellschaftspolitische Konzepte entwickelt und angewendet werden müssten.

Die sog. Bremer Erklärung, die im Jahre 1992 am Beginn der bremischen Sanierungspolitik unterzeichnet wurde, beschwor noch die traditionelle Koexistenz und Kooperation von Arbeitnehmerschaft und „Kaufmannschaft“ sowie die gleichberechtigte Rolle beider beim Tragen von Sanierungslasten und Sanierungsnutzen. Die Umsetzung der Sanierungsstrategie in der Form, wie sie seitdem tatsächlich stattgefunden hat, hat jedoch zu einer völlig einseitigen Verteilung von Sanierungsgewinnen einerseits und Sanierungskosten andererseits geführt, die die bremische Stadtgesellschaft schon nach wenigen Jahren drastisch verändert und in einigen Bereichen zum Zusammenbruch wichtiger gesellschaftlicher Handlungsstrukturen geführt hat.

Der Grundidee und ihre „neo-liberale“ Umsetzung

Der Grundansatz der Sanierung ist inzwischen, nach den Erfahrungen in Bremen und dem Saarland und nach dem neuesten Gang des Landes Berlin zum BVerfG (ebenfalls eine Normenkontrollklage zum Länderfinanzausgleich), weitgehend diskutiert und bekannt. Vor dem Hintergrund des positiven Urteils des BVerfG im Jahre 1992 zur damaligen Normenkontrollklage Bremens zum Länderfinanzausgleich war die „Solidargemeinschaft des Bundes und der Länder“ verpflichtet worden, das Land Bremen zu einem gewissen Grade fiskalisch zu sanieren. Faktisch bedeutete dies, dass der Bund mit sog. Sanierungs-Bundesergänzungszuweisungen (SanBEZ) i.H.v. insgesamt gut 8,5 Mrd. € von 1994 bis 2004 das Land Bremen subventionierte. Diese Mittel wurden offiziell und rechnerisch pflichtgemäß der Entschuldung zugeführt. Die sich daraus im Vergleich zu einer Fortsetzung des status quo ante rechnerisch ergebenden Zinersparnisse sollten jedoch – so die Grundidee einer aktiven Wirtschaftskraftstärkung – als Mittel in ein sog. Investitionssonderprogramm (ISP) überführt werden, das im Zeitraum 1994 bis 2004 zum Zweck der Wirtschaftsförderung und einer daraus idealerweise folgenden Steuerkraft-Stärkung eingesetzt werden sollte. Idealerweise wären also ein lokaler Staatsausgaben-Multiplikator (dem Anspruch nach staatliche Investitionen), eine Induzierung privater Anschlussinvestitionen und eines lokalen Investitions-Multiplikators, eine Strukturverbesserung mit anschließender Steigerung der lokalen Wettbewerbsfähigkeit und lokalem „Außenwirtschafts-Multiplikator“, und damit letztlich eine Selbstfinanzierung durch vermehrte induzierte Steuereinnahmen zu mobilisieren gewesen. Die unterstellten regionalökonomischen Wirkungsannahmen eines solchen Programms sind in einer extrem offenen kleinen Region mit vermutlich mehr als 95%-iger „Außenhandels,- (insbesondere Vorleistungs-) Abhängigkeit, bei weitestgehender Abhängigkeit der regionalen Nachfrage vom den (inter-) nationalen Nachfragebedingungen, naturgemäß noch heroischer als im Rahmen nationaler angebotsorientierter Konzepte.

Hinzu kam dann jedoch, dass die diversen nationalen Steuerreformen auch in Bremen Steueraufkommen und Steuereinnahmen seit Mitte der neunziger Jahre sukzessive einbrechen ließen, was die Rahmenbedingungen, gleichsam die „Geschäftsgrundlage“, einer aktiven wirtschaftsförderungs-basierten Sanierung wegfallen ließ. Spätestens nach der Fünf-Jahres-Zwischenbilanz 1998 wurde offensichtlich, dass keine Chance erkennbar war, dass das ISP in der geplanten Höhe von 2,3Mrd. € jemals liquiditätsmäßig verfügbar sein würde. Im Ergebnis dieser Bundespolitik, die Bremen stets unterstützt hat, hatte Bremen schon im Jahre 1999 2 Mrd. DM weniger Einnahmen, als der ISP-Idee 1992 planerisch zugrunde gelegt wurde. Dabei ist die Bremer Landesregierung aus politischen Opportunitätserwägungen gegenüber dem Bund auf Bund-Länder-Ebene stets vehement für die Steuerreformen des Bundes eingetreten. Dafür hat sie sich auf bilateraler Ebene mit dem Bund mehrfach Sonderkompensationen durch den Bund ausgehandelt: die Verlängerung der SanBEZ unter gleichbleibenden Bedingungen im Jahre 1999, eine Besserstellung durch weitere BEZ im neuen Länderfinanzausgleich (Maßstäbengesetz bzw. Solidarpaktfortführungsgesetz) sowie schließlich den sog. Kanzlerbrief, der eine Kompensation Bremens für die Steuerreform-Nachteile ab 2005 versprach.

Auf einer dritten Argumentationsebene argumentiert die Landesregierung – angesichts des Scheiterns der Sanierungsziele am Ende der offiziellen Sanierungsperiode im Jahre 2004 (s.u.) - aber zugleich, dass dieses Scheitern ausschließlich in den aufgrund der Steuerreformen eingebrochenen Steuereinnahmen, nicht jedoch im (Ausgabe-) Verhalten des Landes Bremen selbst begründet sei. Dies reflektiert die Tatsache, dass die Liquidität für das massive Wirtschaftsförderungsprogramm einnahmeseitig auch nicht annähernd jemals zur Verfügung stand - aber eben auch durch aktive Wirtschaftsförderung regionalökonomisch nicht annähernd (quasi als kreislaufmäßige Selbstfinanzierung) generiert werden konnte.

Dennoch hält die Bremer Landesregierung bis heute an dem massiven unternehmensorientierten Subventions- und dem damit verbundenen „neo-liberalen“ Stadt-, Staats- und Gesellschaftsumbau-Programm fest – mit einer Argumentation und einem

Handeln mit doppeltem Boden. Damit ist das Bremer Scheitern eben auch z.T. ein hausgemachtes, d.h. ein bremisches ausgabenpolitisches Problem.

Die Bremer „Sanierer“ bestätigen damit (unfreiwillig) auch, wie kontraproduktiv vor Ort „neo-liberale“ Politik auf nationaler Ebene ist – tun allerdings gleichzeitig so, als würden die bremischen Einnahmeausfälle zufällig und unabwendbar wie ein Gewitter aus heiterem Himmel eintreten. Tatsache ist dagegen, dass der Bund – mit kräftiger und zunehmender Rückendeckung und Unterstützung des Landes Bremen – die gleiche „neo-liberale“ Strategie realisiert, die man in Bremen zu imitieren, etablieren und möglichst noch zu übertrumpfen sucht.

Die Tatsache, dass die Liquidität nicht vorhanden war und auch nicht generiert werden konnte, dass im Gegenteil ein Mehrfaches der benötigten Liquidität einnahmeseitig wegbrach, erwies sich erst recht als Treibsatz für einen radikalen „neo-liberalen“ Umbau. Das Wirtschafts-Subventionsprogramm musste daher aus bremischen „Bordmitteln“ finanziert werden: Neben dem Zufluss der SanBEZ wurde der Verschuldungsstand des Landes von 8,9 Mrd. € (1994) auf gut 10,0 Mrd. € (2004) erhöht. Für etwa 2,5 Mrd. € wurde außerdem öffentliches Vermögen verkauft, wurden Kürzungen im „konsumtiven“ Bereich (Sozialleistungen und öffentliche Personal-Leistungen) i.H.v. ca. 1 Mrd. € vorgenommen, und schließlich wurden Haushalts-Defizit-Bereiche in Schattenhaushalte in Gestalt privatisierter (Eigen-) Gesellschaften und –betriebe verschoben, die sich sodann über Bankkredite, Gebühren und Preise bei den Bürgern gesondert zu sanieren haben. Vehikel für alle diese Maßnahmen war die Formel vom sog. Eigenbeitrag des Landes Bremen zur Sanierung, in Form einer (vom Lande Bremen vorgeschlagenen) Verwaltungsvereinbarung mit dem Bund, die die konsumtiven Ausgabesteigerungen des Landes unterhalb der Steigerungsraten der Länder und Städte deckelte, der Sparbeitrag des Landes also.

Gemessen an der Ausgabeentwicklung des westdeutschen Bundesländer und Gemeinden hat Bremen allein im Jahr 2002 350 Mio. € mehr an Wirtschaftssubventionen („Investitionen“, und zwar sowohl im Rahmen des ISP wie in den Grundinvestitionsprogrammen der Ressorts) ausgegeben als bei durchschnittlicher Ausgabeentwicklung (vgl. Dannemann 2004). Beim sog. Eigenbeitrag Bremens wurden dagegen ca. 600 Mio. € p.a. weniger ausgegeben als selbst die Deckelung der „konsumtiven“ Ausgaben in der Vereinbarung mit dem Bund (s.o.) zugelassen hätte.

Das Umstrukturierungsvolumen von insgesamt 950 Mio. € p.a. (bei einem Haushaltsvolumen von 4 Mrd. €), also die Umverteilung von knapp 25% des öffentlichen Haushalts von einer zu einer anderen Klientel der Stadtgesellschaft, dürfte nicht weniger als eine fiskalische Strukturrevolution sein, die ihresgleichen sucht. Es signalisiert das Ausmaß der „neo-liberalen“ Revolution im Stadtstaat Bremen (s. ausf. Elsner 2002; zum „Neo-Liberalismus“ in der Region generell s. Elsner 2000a). Während 2,5% Budgetwachstum p.a. in den Vereinbarungen mit dem Bund erlaubt waren, wurde der Bremer Haushalt bereits von 1993 bis 1998 um jährlich 0,2% geschrumpft. Auf Grund der einseitigen sozialen Verteilung der Schrumpflasten und da die Wirtschaftsförderungsausgaben z.T. um zweistellige Zuwachsraten gewachsen sind, bedeutete die durchschnittliche Schrumpfung in zahlreichen öffentlichen Dienstleistungsbereichen und in Sozialleistungsbereichen z.T. zweistellige Schrumpfraten.

Ergebnisse

Dies alles konnte nicht verhindern, dass am Ende der zehnjährigen Sanierungsperiode ein Haushaltsdefizit i.H.v. ca. 1 Mrd. € (2005), bei einem Haushaltsvolumen von ca. 4 Mrd. €, entstanden ist. Ein Indiz für eine Verbesserung der regionalökonomischen Performanz (BIP, Beschäftigung, Steueraufkommen) ist nicht erkennbar. Rechnerisch würde Bremen allerdings „nur“ etwa 150 Mio. € p.a. einsparen, wenn konsequent und ausschließlich entschuldet und

nicht das insgesamt (d.h. von 1995 bis 2004) 2,3 Mrd. € umfassende ISP ausgegeben worden wäre.

Die bisherige Sanierungsstrategie hat ihre selbstgesteckten Ziele auch nach zehn Jahren nicht erreicht. Diese Feststellung ist selbst unstrittig und wird etwa gleichermaßen von den Arbeitnehmerkammern wie von der Leitung des Finanz oder des Wirtschaftsressorts in dieser Weise festgestellt (s. z.B.: Angestelltenkammer Bremen 1999; Färber 1999; Dannemann 2004). Aber gerade angesichts der mangelnden Zielereichung wird die übliche „neo-liberale“ Argumentation bemüht: Nun erst recht weiter so; Ausmaß und Zeitraum der Umstrukturierung haben eben noch nicht ausgereicht.

Die in der regionalen „neo-liberalen“ Umbaustrategie versprochene regionalökonomische Wirkungskette ist eine heroische Annahme. Die zwangsläufig anfallenden kurzfristigen multiplikativen Einkommenseffekte eines Wirtschaftsklientel-orientierten Subventionsprogramms (als Folge des Wirkens des Staatsausgaben-Multiplikators, ggf. des Investitions-Multiplikators für öffentliche Investitionen) sollen angeblich ein Mehrfaches an privaten Anschlussinvestitionen induzieren, welche dann neben dem Investitionsmultiplikator (für private Investitionen) langfristige Kapazitätseffekte, möglicherweise economies of scale, Strukturverbesserungen und eine Kapitalstockmodernisierung, damit eine Erhöhung der Wettbewerbsfähigkeit regionaler Produkte und so schließlich eine Mobilisierung eines regionalen „Export“-Multiplikators mit sich bringen. Die mehrfach multiplikative Steigerung des regionalen BIP soll dann schließlich eine Stärkung der regionalen Finanzkraft, d.h. zumindest des regionalen Steueraufkommens, bewirken, das dann zumindest öffentlichkeitswirksam rechnerisch das vorherige Subventionsprogramm (mehr als) refinanziert. (Im gegenwärtigen System des Länderfinanzausgleichs bliebe dem Land vom zusätzlichen regionalen Steueraufkommen nur ein Anteil von knapp 23%, ab 2005 von bis zu max. 28%, als faktische zusätzliche Steuereinnahme. Wichtig, weil öffentlichkeitswirksam als Stärkung der Wirtschafts- und Finanzkraft wahrgenommen, wäre jedoch die Erhöhung des Anteils der „Eigenfinanzierung“ aus dem Steueraufkommen und damit die Reduzierung der Abhängigkeit vom Länderfinanzausgleich.)

Bemüht wird darüber hinaus das Versprechen, dass die Steigerung des regionalen BIP per Saldo zusätzliche Arbeitsplätze mit sich bringt, die dann zu einem Drittel von Bremer Sozialhilfeempfängern besetzt würden und somit zur zusätzlichen fiskalischen Entlastung bei den Sozialhilfeausgaben beitragen (s. wiederum Dannemann 2004).

Solche Wirkungsketten sind jedoch lang und vage und in einer extrem offenen kleinen regionalen Ökonomie mit massiven leakage-Effekten (Käufe und Einkommen bei Akteuren außerhalb der Stadtgrenzen) eher unwahrscheinlich.

Schließlich wird der potentielle regionale Effekt gerade durch die Finanzierung der Ausgaben auch aus der regionalen Massenkaukraft (die Sozialkürzungen des „Eigenbeitrages“) vermutlich mehr als aufgehoben, eine typische Paradoxie aller „neo-liberalen“ Strategien, die auch in der regionalen Variante des „Neo-Liberalismus“ wirksam ist.

Dies umso mehr, da ein potentieller regionalökonomischer Effekt gerade durch die Finanzierung der Wirtschaftsförderungsprogramme durch Kürzungen öffentlicher Personalausgaben, Sozialleistungen und anderer „konsumtiver“ Ausgaben („Eigenbeitrag“), also aus der regionalen Massenkaukraft, konterkariert wird – die typische Paradoxie aller „neo-liberaler“ Wirtschaftspolitik, wie sie von der nationalen Ebene her bereits bekannt ist.

Dabei ist kaum strittig, dass Strukturwandel Zeit braucht. Kritisch ist vielmehr der Punkt, dass diese Art von Sanierung v.a. die gesellschaftlichen Positionen, die soziale Kosten-Nutzen-Verteilung einem drastischen Strukturwandel unterwirft, lange bevor (bzw. statt dass) sie Nutzen in Form von Arbeitsplätzen, Einkommen und Partizipationsperspektiven für die Menschen, die sich im Machtkampf und im Kampf um Ansehen und Anerkennung durch die

veröffentlichte Meinung in einer Stadt normalerweise nicht öffentlich artikulieren können, entstehen lässt.

Ein allgemeines „Weiter so/Strukturwandel braucht Zeit“ ist umso inakzeptabler, als der Widerspruch zwischen der Direktheit, Unmittelbarkeit, Unausweichlichkeit und in gewisser Weise auch Brutalität des Sozial-, Kultur- und sonstigen allgemeinen Leistungsabbaus, vor allem für die normalen Bürger, und der reichhaltigen Vergabe von Fördermitteln, Vermögenswerten und neuer Macht und öffentlicher Anerkennung an Reiche und Mächtige auf der einen Seite und der Vagheit der Nutzenversprechen für alle auf der anderen Seite krasser nicht sein könnte. Zu den direkten und kurzfristigen Gewinnern der „neo-liberalen“ Politik-Konstruktion gehören jedenfalls lokale, teils altbekannte, teils neue Wirtschaftsgruppen (die übrigens den angeblichen, früher so lange und intensiv öffentlich gescholtenen sozialdemokratischen „Filz“ im Grad der „Vernetzung“ von Privaten und Staat stets um ein Vielfaches übertreffen).

Der Bremer Normalbürger ist mit dieser Sanierungskonstruktion jedenfalls nicht einen kontrollierbaren Sozialen Sanierungs-Kontrakt eingegangen, wie es die „Bremer Erklärung“ suggerierte, er hat (unbewusst) vielmehr einen Blankoscheck unterschrieben, der immer und immer wieder zu seinen Lasten eingelöst wird. Kein Wunder also, dass sich immer mehr Bremer Bürger fragen, wofür sie diese Umstülpung aller gewachsenen Verhältnisse in ihrer Stadt, den Niedergang von öffentlichem Leistungsniveau und demokratischer Kultur, eigentlich noch über sich ergehen lassen sollen, während Reiche reicher und Arme ärmer und an den Rand gedrängt werden. Wozu also noch eine solche Selbständigkeit?

Ferner wird von den Vertretern des „Weiter so!“ und des „Mehr davon!“ stets das Argument des „with-without“-Vergleichs bemüht: Wäre dieses Ausgabeprogramm nicht umgesetzt worden, wäre die Bremer Situation („without“) „noch schlechter“. Ein schwaches Argument, solange eine Gegenrechnung nicht wirklich versucht worden ist (was die Befürworter bestätigen, s. Dannemann 2004) und solange massive wissenschaftliche Zweifel an den unterstellten Wirkungsmechanismen und –ketten angebracht werden müssen. Schließlich ist die insgesamt deutlich bessere regionalökonomische Sanierungsbilanz des Saarlandes (s. z.B. Lang, Hickel 2002), das deutlich stärker entschuldet und kein „ISP“ aufgelegt hat, ein starkes aktuelles empirisches Indiz dafür, dass ein zehnjähriges Klientel-orientiertes „neo-liberales“ „Füllhorn“ nicht nur weitgehend unwirksam sondern sogar regionalökonomisch, und offenbar erst recht fiskalisch, kontraproduktiv ist – von den Macht- und gesellschaftspolitischen Umwälzungen ganz abgesehen.

Die Strategie des „Eigenbeitrags“ durch bestimmte ausgewählte gesellschaftliche Bereiche (v.a. Soziales, Bildung, Kultur und andere öffentliche Dienstleistungen für den normalen Bürger) hat natürlich nicht nur gesellschaftliche Kosten in zahlreichen gesellschaftspolitischen Feldern sondern reduziert strukturell öffentliche Handlungskompetenz und damit die künftige Fähigkeit des Landes, für die Steigerung der eigenen Finanzkraft im Sinne einer möglichen proaktiven und expansiven Strategie Handlungskompetenz entwickeln zu können.

Damit werden mangelnde ökonomische Wirksamkeit einerseits und Umverteilung von Einkommen von Vermögen, Macht und Ansehen andererseits die Hauptwirkungslinien dieser Art von Sanierung, und dies umso mehr je weniger Bremen einen Wachstums-Aufholprozess zeigt. Die ISP-Wirkungen gehen am Arbeitsmarkt weitgehend vorbei und haben im Gegenteil v.a. der Arbeitsproduktivität des Landes einen Schub gegeben. Strohfeuer wurden v.a. in der Bauwirtschaft bewirkt, weil die Sanierungsstrategie relativ stark auf flächenverbrauchende Aktivitäten setzt (s. ausf. Lang, Hickel, 2002).

Die administrative und politische Seite des zehnjährigen Mittelbindungs- und Ausgabe-Par-Force-Ritts, der nun auch noch faktisch alle potentiellen strategischen Mittel, d.h. alle möglicherweise frei verwendbaren künftigen Einnahmen, bis weit über das Jahr 2010 gebunden hat, war eine allseitige Überforderung der Entscheidungsstrukturen und eine

entsprechender drastischer Qualitätsverlust auf allen Seiten. Der Ideenvorrat für demonstrative Großprojekte mit zeremoniellem Event-Charakter, die einen zentralen Stellenwert in der „neo-liberalen“ Umbaustrategie Bremens besitzen („Space-Park“, „Ocean-Park“, die Wissenschafts-Shows „Universum“ und „Visionarium“, „Rhodarium“, Musical-Theater, Einzelhandels-Malls, Messehallen etc. pp.), war schnell erschöpft bzw. wurde durch Imitation und Ideen-Import beliebiger überregionaler Event-Trends hektisch aufgefüllt, da die SanBEZ ja bereits ab 1994 flossen. Dies, obwohl bekanntermaßen die „Halbwertszeiten“ der bekannten Event-Infrastrukturen immer kürzer wird und heute bereits, je nach Event-Typ, bei zwei bis acht Jahren liegt. Damit sind zumindest öffentliche fiskalische Amortisationen (Refinanzierung) bis zur nächsten erforderlichen öffentlichen Umbau- oder Modernisierungs-Investition praktisch ausgeschlossen (s. z.B. Hatzfeld 2000). Die Qualität der Projekte ließ daher mit zunehmendem (innerhalb Bremens massiv geschürtem) Mittel-Ausgabe-Druck schnell und deutlich nach. Eine Reihe neuer Event-orientierter Einzelhandels-Malls bspw. führte zur Zerstörung zahlreicher gewachsener Einzelhandels-Strukturen in den Stadtteilen, zu Verödungen älterer Einzelhandels-Zentren und sogar zur Gefährdung des City-Einzelhandels (der sogar die eigene Stadt wegen dieser Strategie vor der EU-Kommission – allerdings erfolglos – verklagte).

Die bereits lange bekannte und offensichtliche Diagnose eines Dienstleistungsdefizits im Stadtstaat Bremen wurde weniger in eine Strategie für unternehmens- und Cluster-, aber auch haushalts-orientierte Dienstleistungen überführt als in eine Fokussierung auf den überregionalen Städtetourismus und die Schaffung entsprechender Event-Orte. Damit wurde die Ausgabestrategie Großprojekt-lastig und erhielt einen hohen Anteil zeremonieller Projekte.

Im Zuge des lokal künstlich generierten Ausgabendrucks war die öffentliche Administration, aber auch die Vielzahl der schnell ausgegliederten privatrechtlichen Eigen- und Beteiligungs-Gesellschaften (das Land Bremen zählt insgesamt 238 (!) Eigengesellschaften und –betriebe), erkennbar überfordert, die bisher übliche Planungsqualität weiter zu gewährleisten. Handwerkliche Fehler, gepaart mit mehr oder weniger gezielten Fehlinformationen zur Durchsetzung bestimmter Interessen ohne die notwendige öffentliche Güterabwägung, häuften sich. Gleiches gilt für die Qualität der Projektabwicklung und die haushalterische Buchung der Projektkosten und –erträge. Neben Planungsfehlern, Falschberechnungen der (fiskalischen) Rentabilität der Projekte, unvollständiger Information der Parlamentarier, Falschbuchungen im Haushalt und handwerklichen Fehlern in Verträgen mit Investoren (i.d.R. zu Lasten des Fiskus) listen die Jahresberichte des Bremer Landesrechnungshofes seit Jahren schwere Mängel und Fehler der Sanierungsstrategie, dabei z.T. durchaus erhebliche justitiable Tatbestände, auf.

Last not least war die politisch-parlamentarische Kontrolle aufgrund des aufgebauten Mittelbindungs- und Verausgabungsdrucks hoffnungslos überfordert. Jegliche demokratisch bedingte Verzögerung von Mittelbindungen und –ausgaben war dem Verdacht des Sanierungsboykotts ausgesetzt. Die Wirtschaftsförderungs-, Haushalts- und Finanzausschüsse des Landesparlaments gerieten über viele Jahre zu Abstimmungsmaschinen.

Die Sanierungsbilanz in Gestalt der regionalökonomischen und fiskalischen Performanz ist ernüchternd. Eine Wirkung beim regionalen Steueraufkommen ist nicht zu erkennen. Bei Beschäftigungswachstum, BIP-Entwicklung, Entwicklung der Arbeitslosigkeit u.a. fallen der Zehn-Jahres-Vergleich mit dem Saarland oder dem Bundesdurchschnitt für Bremen ungünstig aus. Während der Bausektor aufgrund der Ausgabeprogramme zeitweise strukturell gestärkt wurde, hat sich v.a. die Arbeitsproduktivität in Bremen strukturell verbessert, was gemessen am erklärten Hauptziel der Arbeitsplatzschaffung kontraproduktiv ist.

IV.) **Industriepolitik als Innovations-, Forschungs- und Wissenschaftspolitik im „neoliberalen“ Umbau**

Im Zuge der Umstrukturierung und Umverteilung der öffentlichen Mittel in Richtung auf die Interessen der lokalen Unternehmensklientele ist der herkömmliche Rahmen der Strukturpolitik, das WAP, fortgeführt und erheblich aufgestockt worden. „Grund“-WAP, der Aufstockungsteil „ISP“-WAP und ISP-Schwerpunktprojekte addieren sich im Haushalt des Wirtschaftsressorts wie gesagt heute auf ca. 295 Mio. € (2004). Grund- und ISP-WAP machen dabei zusammen ca. 195 Mio. € aus und haben im wesentlichen weiterhin die strukturpolitische Fondsstruktur (s.o.). Schwerpunktprojekte sind mit knapp 100 Mio. € (2004) veranschlagt und enthalten explizit jene berühmt-berüchtigt gewordenen notleidenden Großprojekte.

Während dabei die Dienstleistungsstrategie wie geschildert einen Schwerpunkt auf den Event-Tourismus legt, sind im übrigen die technologischen Querschnittsfunktionen „Innovationsförderung“ sowie „Forschungs- und Wissenschaftspolitik“, v.a. im technologischen Feld der Tele-Informations- und –Kommunikations sowie Multimedia und drahtlosen Hochfrequenztechnologien in den Vordergrund getreten. Neben einigen bestandsorientierten sektoralen bzw. Cluster-bezogenen Maßnahmen in den Clustern Luft- und Raumfahrt (EADS Bremen), Maritime und Umweltwirtschaft (Meereserschließung, Offshore-Anlagen, Windenergie u.ä.) oder Logistik (v.a. Hafen-Bezug) fokussiert die Landesregierung im Rahmen ihrer Programme T.I.M.E (Telekomm, Information, Multimedia, E-Entertainment) und InnoVision 2010 (Bremen 2002) v.a. auf den technologischen Schwerpunkt der drahtlosen Mobilkommunikation („Mobile Solutions“ auf Basis der UMTS-Technologie). Die räumliche Spezifität eines Stadtstaates bietet hier den besonderen Vorteil, die räumlich überschaubare Zone des Stadtstaates mit ihrer dichten Wissenschafts- und Forschungsagglomeration pilotmäßig flächendeckend infrastrukturell auszustatten und auf den „Trillion-Dollar-Markt“ der dritten Mobilfunkgeneration auszurichten (s. z.B. Willms 2002). So wurde kürzlich bundesweit verkündet, in Bremen sei die Flächenabdeckung mit UMTS-fähiger Infrastruktur realisiert und man forcieren nun all erdenklichen Anwendungen nach dem Leitbild „Mobile City“.

Übergeordnetes Ziel ist es, Bremen bis 2010 in die „Top 10 der Technologiestandorte“ aufsteigen zu lassen. Zu diesem Zweck wird über die pilothafte Infrastrukturausstattung der Kernstadt hinaus v.a. die Wissenschafts- und Forschungslandschaft aus- und umgebaut. Prioritäten liegen hier (1) im bereits erfolgten Ausbau des „Technologieparks Universität“ zu einem der größeren Technologieparks in Europa (s. z.B. Willms 2003) (was aber z.B. die Subventionierung privater Bauinvestoren und „Developer“ zur Erschließung des Technologieparks bei teurer Rückvermietung an die Universität bzw. das Land einschließt), (2) ferner in der Umstrukturierung der Universität Bremen selbst von einer in den siebziger und achtziger Jahren noch kritisch-gesellschaftswissenschaftlichen Universität zu einer natur- und ingenieurwissenschaftlich dominierten Einrichtung mit starker Drittmittelorientierung und starken „Elite-Universitäts“-Ambitionen, (3) im Einkauf einer Dependence der texanischen Rice-University (Houston) als „International University Bremen (IUB)“ mit ihrem demonstrativen „Elite“-Anspruch und ihrer massiven öffentlich-bremischen und privaten Subventionierung und ihrem ebenfalls expansiven Science-Park-Konzept, sowie schließlich (4) die Einbindung all dieser Maßnahmen in ein umfassendes und kohärentes Bündel zeremonieller Infrastrukturen und Events, wie den „Wissenschafts-Showrooms“ „Universum“ (s. z.B. Elsner, Knogge, Wilker 2001) und „Visionarium“ sowie in letzter Instanz die zusammenfassenden Maßnahmen der Bewerbung um den Titel „Spitzenuniversität“ und die Verleihung des Titels „Stadt der Wissenschaft“ an Bremen durch die Industrieverbände - im Kern ein System von Wissenschafts-Verkaufs-Aktionen.

Die „Exzellenz-Zentren“ der Universität Bremen bestehen heute aus der Meeres- und Polarforschung i.w.S., der Logistikforschung, den Kognitionswissenschaften/Hirnforschung (mit einem angeschlossenen „Hanse-Wissenschaftskolleg“) sowie dem einzigen sozialwissenschaftlichen Bereich „Staatlichkeit im Wandel“.

In der Summe sind die Innovationsförderlinien, v.a. die Forschungs- und Wissenschaftspolitik verbunden mit einer umfassenden Ausrichtung der Interessenbindung des bremischen Forschungs- und Wissenschaftssystems, mit seiner Fülle an neuen großen MPIs, FhG-Instituten, sonstigen In- und An-Forschungsinstituten, Sonderforschungsbereichen usw., weg von generelleren gesellschaftlichen Interessen hin zu artikulierten Bedarfen von Unternehmen. Diese haben ihrer Vertreter formell und informell in allen Entscheidungs- und Beratungsprozessen der Universität zentral etabliert.

Die Entscheidungsstrukturen wurden dabei in den letzten zehn Jahren entscheidend erändert, hierarchisiert, entdemokratisiert und an den Strukturen kommerzieller Unternehmen ausgerichtet. Damit besteht eine strukturelle und faktische Affinität zur Partizipation von Unternehmen und ihren Interessenorganisationen an allen wesentlichen Entscheidungen in der Universität. Wie in der Stadt generell so haben auch in der Universität (ohne in den Fachhochschulen und der IUB) die großen Unternehmen vor Ort und die Handelskammer einen dominierenden Einfluss auf die Forschungs- und Wissenschaftsausrichtung. Das Forschungs- und Wissenschaftssystem wird dadurch nicht zuletzt auch zu einem nicht zu unterschätzenden Subventionsmechanismus, der öffentlich finanzierte Wissensgenerierung zu weit weniger als Vollkostenpreisen an Unternehmen transferiert. Die (angebliche, oder ehemalige) „rote Kaderschmiede“ ist in Wirklichkeit unternehmerischen Verwertungsinteressen zu Diensten. Über das Instrument von Stiftungsprofessuren der Industrie, die nach fünf Jahren öffentlich weiterfinanziert werden, kann auch ganz direkt Struktur- und Personalpolitik betrieben werden.

Der Technologiepark Universität Bremen ist zur symbolischen ersten Adresse für Unternehmen in Bremen geworden, während die realwirtschaftlichen Effektivitätsgewinne in Gestalt gelebter Kooperationen vergleichsweise bescheiden geblieben sind (s. z.B. Willms 1998, 2003).

Vorläufiger Kulminationspunkt und Fokus aller Aktivitäten der Wissenschafts-„Vermarktung“ ist die Ernennung Bremens zur „Stadt der Wissenschaft 2005“ durch den Stifterverband der deutschen Industrie. Der Stadtstaat hat hier wiederum seine relativen Vorteile als räumlich überschaubare und kommunikativ dichte Agglomeration von wissenschaftlichen Potentialen, technischen Infrastrukturen und Event-Dienstleistungen nutzen können, um – der Intention der Verleihung entsprechend – ein Potpourri von Events und Zeremonien um eine Wissenschaft, die auf die Bedürfnisse der Unternehmen zugeschnitten wurde, zu entwickeln und umzusetzen. Hierzu existieren gleich eine ganze Reihe öffentlicher und halböffentlicher Dienstleister wie die Hanseatische Veranstaltungs-GmbH, die Stadthallen-, Messe-, Tourismusförderungs- und Bremen Marketing GmbHs.

Leitlinien der „Stadt der Wissenschaft“ Bremen 2005 lauten dementsprechend etwa „Wissenschaft vermarkten“, „Wissenschaft unternehmen“ u.ä. (s. Bremen 2003). Die Trägerstruktur besteht dementsprechend aus den Hochschulen, der Handelskammer und der Bremen Marketing GmbH, während etwa die Arbeitnehmerkammer nur noch als Partner unter „ferner liefen“ fungiert.

So geht die „Stadt der Wissenschaft“ Bremen auf Schüler und allgemeine Öffentlichkeit v.a. in ihrem Freizeit- und Tourismusverhalten zu. Eine wechselseitig kritische Auseinandersetzung der Bevölkerung als Nutzer und Betroffene von Wissenschaft, Forschung und technologischer Innovation, eingebettet in ihre (unspektakulären, aber interessennahen) Problembereiche v.a. der Arbeits- und Lernwelten, mit den Voraussetzungen, Annahmen, Auftraggebern und Finanziers, Wertentscheidungen und Verwertungen von Wissenschaft, ist unter diesen Rahmenbedingungen nahezu unmöglich, findet jedenfalls nicht statt. Eher

zelebrieren sich Wissenschaft und ihre Auftraggeber. Medienturbulenz und spektakuläre Massenbegeisterung dagegen ist damit garantiert.

V.) Alternative Zukunftsperspektiven und industriepolitische Wirkungsforschung

Denkt man über effektivere und zugleich sozialverträglichere Sanierungswege und industriepolitische Strategien nach, muss allerdings berücksichtigt werden, dass der bremische Haushalt in einem beispiellosen Mittelbindungs-par-force-Ritt seit etwa 1996 über jeden verfügbaren Liquiditätsrahmen hinaus verpflichtet worden ist – dies offensichtlich auch in Erwartung drohender rot-grüner Koalitionen, denen man keinen politischen Handlungs- und Korrektur-Spielraum hinterlassen wollte. Erst im Frühjahr 2004 war nicht mehr zu verheimlichen, dass man die Mittel, die voraussichtlich bis 2015 verfügbar sein würden, faktisch bereits gebunden hat. Dies schränkt natürlich auch die Möglichkeiten einer Kurskorrektur drastisch ein – es sei denn, man ginge so weit, rechtliche Bindungen im Interesse von Schadensbegrenzungen im Einzelfall auch wieder aufzukündigen.

Die sozialen Kosten dieser Art von Sanierung sind immens. Aber auch ökonomische Wirksamkeit ist langfristig in einer gespaltenen Zwei-Drittel-Stadtgesellschaft (wobei man sich schon fragen muss, ob zwei Drittel noch „drinnen“ oder ob schon zwei Drittel „draußen“ sind) nicht möglich, sondern nur im Einklang mit sozialer Integration und Partizipation.

Das Faktum eines unrettbar verfassungswidrigen Haushalts ab 2005 wird in Bremen inzwischen auch von den heftigsten Verfechtern diese Strategie nicht mehr geleugnet.

Die Zukunft wird – in Fortsetzung radikaler „neo-liberaler“ Strategien – aber wohl weniger in einer Neukombination von fortgesetzten SanBEZ, sonstigen BEZ, GA-Förderungen nach Art. 91a GG, Finanzhilfen nach Art. 104a GG, fallweisen Investitionsbeihilfen in Erfüllung des „Kanzlerbriefes“, eventuellen Zinsbeihilfen nach §13 Maßstäbengesetz oder gar Übernahmen von Teilschulden Bremens durch die Kreditanstalt für Wiederaufbau liegen, Maßnahmen, die die aktuelle Debatte bestimmen. Dazu dürfte die Meinungslage bei Bund, Ländern und BVerfG gegenüber Bremen und seinen extensiven Ausgabeprogrammen (sowie die gefürchteten Signalwirkungen auf die Länder Berlin, Saarland u.a.) zu ungünstig sein. Im konventionellen Maßnahmebereich ginge daher an der grundlegenden Neukonzipierung und Neuberechnung der Einwohnerwertung für die Stadtstaaten sowie an der Frage der räumlichen Anpassung der Stadtstaats-Grenzen an die in den letzten Jahrzehnten stattgefundenen räumliche Dispersion (Suburbanisierung), also an einer Kombination von kommunaler Gebietsreform und Länderneugliederung nach Art. 29 GG in Gestalt einer Eingemeindung der „Speckgürtel“ (bei den Großstädten ebenso wie bei den Stadtstaaten) (s. dazu ausf. die vergleichenden fiskalischen Berechnungen bei Elsner (Hg.) 2002), kein Weg vorbei.

Die radikale „neo-liberale“ Weiterentwicklung ist jedoch bereits durch erste Planungen und Schritte in eine ganz andere Richtung vorgezeichnet. Die „Kanzlerbrief“-Verhandlungen werden möglicherweise, und möglicherweise gezielt, scheitern bzw. keine wesentliche Änderung der Situation des verfassungsmäßigen fiskalischen Ausnahmezustandes ab 2005 erbringen. Eine dritte Sanierungsperiode mit SanBEZ der bisherigen Art und Größenordnung dürfte schon wegen Finanzierungsengpässen beim Bund ausgeschlossen sein. Das BVerfG könnte im Jahre 2005 diese Situation und ihre Ausweglosigkeit im konventionellen Rahmen offiziell anerkennen und unkonventionelle Auswege freigeben. Damit wäre der Weg frei für eine ggf. durch Grundgesetzänderung zu legalisierende massive Anwendung von Öffnungs- und Experimentierklauseln. Schon heute praktizieren die drei Regionen Bremen, Ostwestfalen-Lippe (Land NRW) und Brandenburg mithilfe dieser Klauseln in Abstimmung mit dem Bund als Pilotregionen eine Art „Freie Wirtschaftszonen“ ähnlich den „neo-liberalen“ regionalen Experimenten in den „Transformationsländern“: Soziale Gesetze und Verordnungen sollen festgelegte Verfallsdaten erhalten und ersatzlos

entfallen, wenn bis zu diesen Daten keine Ersatzregelungen geschaffen sind. Dazu gibt es in Bremen bereits einen ersten Statusbericht der Landesregierung. Vorgeschlagen wurde auch bereits ein einziges neues regionales „Grundgesetz“, das das staatliche Handeln des Landes Bremen determinieren soll: ein Wirtschaftsförderungsgesetz, genannt „Mittelstandsgesetz“. Danach sollen alle öffentlichen Maßnahmen dem Kriterium unterliegen, welche Wirkungen sie auf die lokalen Unternehmen haben. Diese radikale (De-) Regulierung wird schließlich begleitet von einer vollständigen Privatisierung aller öffentlichen Leistungsbereiche mit Ausnahme von Polizei, Justiz sowie Steuer- und Vermögensverwaltung. Dafür werden etwa 12% des ehemaligen Bestandes an öffentlichen Bediensteten (in Bremen ca. 3000 Personen von ehemals etwa 25.000 öffentlichen Bediensteten) für erforderlich gehalten. Detailliertere Planungen für dieses radikal privatisierte, entdemokratisierte und autoritäre „neo-liberale“ Staatskonzept sind seit Jahren bereits – im Zuge der Planungen zum Umbau der öffentlichen Verwaltung als Teil der bisherigen „Sanierungs“-Strategie – von einer Runde der Bremer Staatssekretäre unter Anleitung von Roland Berger ausgearbeitet worden. Die „Sanierung“ soll damit zum Vehikel für eine europaweite „Leuchtturm“-Strategie in Sachen radikaler „neo-liberaler“ „Staatsmodernisierung“ und „Wirtschaftsförderung“ in der Region weiterentwickelt werden.

Vor diesem Hintergrund massiver und fundamentaler Meinungsverschiedenheiten über die regionalökonomischen und fiskalischen Wirkungsmechanismen und Effekte der „neo-liberalen“ „Spar-“, „Wirtschaftsförderungs-“, und „Sanierungs“-Strategie, ergibt sich ein Untersuchungsbedarf v.a. in Bezug auf regionalökonomische Berechnungen, „Without“-Simulationen und Wirkungsanalysen staatlicher Programme und Maßnahmen. Obwohl die Vertreter der Umbaustrategie davon ausgehen, dass es kein Modell gebe, mit dem eine Wirkungsanalyse der bisherigen Strategie unternommen werden könnten (s. Dannemann 2004), werden von der dritten Großen Koalition in Folge (!) unverändert weiter Wirtschaftsförderungssubventionen verpflichtet und ausgegeben (in Gestalt eines, gegenüber dem 2004 ausgelaufenen ISP nahezu unveränderten, Anschlussinvestitionsprogramms – AIP – i.H.v. 243 Mio. € p.a. bis 2010). Dabei ist der Bremer Finanzsenator selbst im Besitz eines ausgefeilten ökonomischen Simulationsmodells für die Finanzbeziehungen des Landes Bremen (Länderfinanzausgleichs-Modell), mit dem er selbst effektiv arbeitet und mit dem umfassende Alternativen gerechnet werden könnten (s. exemplarisch wiederum Elsner (Hg.) 2002). Ferner ist der Stand der regionalökonomischen Modellierung und Analyse weit fortgeschritten und kann auch für den kleinen Stadtstaat Bremen zahlreiche Anwendungen bereits vorweisen (s. z.B. Elsner, Voss 1991; Elsner 2003, 2004 und dort angegebene weitere regionalökonomische Literatur für Bremen). Eine theoriegestützte regionalökonom(etr)ische und fiskalische Wirkungsanalyse der regionalen „neo-liberalen“ Umbaustrategie und ihrer (Um-) Verteilungswirkungen (für erste Versuche hierzu für Bremen s. z.B. attac 2004; Arbeitnehmerkammer 2003) ist daher heute nicht nur machbar sondern angesichts des ökonomischen und fiskalischen Scheiterns von zehn Jahren „neo-liberalen“ Umbaus dringend erforderlich, zumal das Land Bremen sich viele Jahre lang innerhalb der EU-Strukturpolitiken mit Politik- und Programmevaluierungen profiliert hat. Allerdings könnte herauskommen, dass nur das „Programm hinter dem Programm“, also die Macht-, Status-, Einkommens- und Vermögensumverteilung, der Umbau der Stadtgesellschaft und des lokalen Staates, das eigentliche Ziel des Programms war – und als einziges auch realisiert wurde. Das BVerfG, der Bund und die anderen Länder wären gut beraten, von einem „Sanierungsland“, das weitere massive Hilfen fordert, umfassende unabhängige Wirkungsanalysen und -prognosen einzufordern. Allerdings besteht die Gefahr, dass im Ergebnis solcher Analysen die Frage nach der ökonomischen und fiskalischen Wirkung(slosigkeit) „neo-liberaler“ wirtschaftspolitischer Strategien generell aufgeworfen werden müßte.

Literatur

- Accordino, John, und Wolfram Elsner, 2000, 'Conversion Planning in Two Military Shipbuilding Regions: Hampton Roads, Virginia, und Bremen', International Regional Science Review, 23.1, 48-65.
- Angestelltenkammer Bremen, Arbeiterkammer Bremen, Bilanz der Wirtschafts- und Beschäftigungsentwicklung im Land Bremen, mimeo., Bremen 1999.
- Arbeitnehmerkammer 2003, 'Millionärsboom in Bremen. Gewinnexplosion und sinkende Arbeitnehmereinkommen', Bremen: Arbeitnehmerkammer.
- Attac, 2004, 'Wer hat und wer gibt im Lande Bremen? Staatsverschuldung, Vermögensverteilung, Einkommensverteilung, Konsequenzen', Bremen: attac; www.attac-bremen.de.
- BAW, Bremer Ausschuss für Wirtschaftsforschung (Hg.), 1991, 'Diversification of the European Military Industry and the Tracing of Alternative Regional Initiatives to Energize Economic Development (DEMILITARIZED). Final Report', Bremer Zeitschrift für Wirtschaftspolitik, 14.3/4, 203-229.
- , 1992, 'Wirkungen bremischer Wirtschaftsstrukturpolitik 1984-1991 (WAP-Bilanz)', Bremer Zeitschrift für Wirtschaftspolitik, 15.3/4, 41-101.
- , 1998, 'Bremer Evaluierungsstudie zum Operationellen Programm Ziel-2 (EFRE/ESF) der Phase II (1992/93) im Land Bremen', Bremen: Freie Hansestadt Bremen.
- BICC, Bonn International Center for Conversion, 1996, Conversion Survey 1996, Oxford, New York et al.: Oxford Univ. Press.
- , 1998, Conversion Survey 1998, Oxford, New York et al.: Oxford Univ. Press.
- Bremen 2002, Der Senator für Wirtschaft und Häfen, Der Senator für Bildung und Wissenschaft, InnoVision 2010. Bremer Innovationsoffensive, Freie Hansestadt Bremen.
- , 2003, Bremen, Bremerhaven, Stadt der Wissenschaft 2005, Bewerbung auf die Ausschreibung des Stifterverbands für die Deutsche Wissenschaft, city-of-science.de.
- Bremer Senat, 1998, Bedeutung der Wehrtechnik für Bremen, Senatsvorlage der bremischen Landesregierung, 26. Januar 1998.
- Dannemann, Günter, 2004, 'Zwischenbilanz der Sanierungspolitik der Freien Hansestadt Bremen', Der Senator für Finanzen (Hg.), Finanzbericht Bremen, Nr. 1-2004.
- Elsner, Wolfram, 1992, 'Military Reconversion and Regional Economic Policy. The Case of the State of Bremen (Germany)', Bremer Zeitschrift für Wirtschaftspolitik, 15.1/2, 201-10.
- , 1993, 'Industrial Defence Conversion: Guiding the Market at the Regional Level - The Case of the State of Bremen, Germany', Journal of Economic Issues, XXVII.4, 1254-62.
- , 1995, 'Instruments and Institutions of Industrial Policy at the Regional Level in Germany: The Example of Industrial Defence Conversion', Journal of Economic Issues, XXIX.2, 503-16.
- , 1996, Konversion als Innovation. Die bremische Konversionsförderung 1992 bis 1995, Evaluierungsbericht, Münster, Hamburg, London: LIT, 1998.
- , 2000a, 'Regionalisierung und Neuer Regionalismus. The Big Divide: Neoliberalismus oder proaktive Regionalpolitik', Informationen zur Raumentwicklung, Nr. 9/10, 575-87.
- , 2000b, 'An Industrial Policy Agenda 2000 And Beyond - Experience, Theory and Policy -', in: W. Elsner, J. Groenewegen (Hg.), Industrial Policies After 2000, Dordrecht, Boston, London: Kluwer Acad. Publ., 441-86.
- , 2001a, 'Interactive Economic Policy: Toward a Cooperative Policy Approach for a Negotiated Economy', Journal of Economic Issues, XXXV.1, 61-83.
- , 2001b, 'An Interactive Economic Policy Approach to Manage Structural Change: the case of industry conversion in the German state of Bremen', International Review of Applied Economics, 15.4, 411-28.
- , 2002, 'Das Programm hinter dem Programm. Bremens neoliberale Sanierungsstrategie und ihre Folgen für die Stadtgesellschaft', Planungsrundschau, Nr. 3-4/2002, 120-138.
- , 2003, 'Regional Industry Clusters and Environmental Impacts. Long-Run Regional Economic Effects of Climate Change: The Case of the Coastal and Estuary Zone of the German Northwest', Bremen Contributions to Institutional and Social-Economics, No. 53.
- , 2004, 'Regional Job Turnover and Industrial Policy. A Note on a Potential Time Pattern of Regional Industrial Policies and their Job Effects - the Case of the German City-State of Bremen'. Local Economy, 19.3, 249-63.
- , und Voss, Gerhard, 1991, Bericht zu den Abrüstungsfolgen für das Land Bremen und zu den Handlungsmöglichkeiten, Bremen: BAW.
- , und Salot, Marion, 2002, Industrielle und regionale Konversion im Lande Bremen, Abschlußbericht 2001, Münster, Hamburg: LIT.
- , Knogge, Thomas, und Wilker, Helge, 2001, 'Individuelles und interaktives gesellschaftliches Handeln (Soziale Dilemmata). Exponat im Universum Science Center Bremen – Konzept, Umsetzung und Nutzung. Dokumentation', iiso-Forschungsberichte, Nr. 5.

- , (Hg.), 2001, International Restructuring and Conversion of the Arms Industries and the Military Sector - Industrial, Regional and Sociocultural Aspects, Proceedings of the International Conversion Conference, Bremen, April, 2001, Münster, Hamburg: LIT, 2001.
- , (Hg.), 2002, Neue Alternativen des Länderfinanzausgleichs. Modellrechnungen und Gutachten unter besonderer Berücksichtigung der Stadtstaaten-Problematik, Frankfurt/M. et al.: Peter Lang, Reihe ‚Strukturwandel und Strukturpolitik‘ Bd. 4.
- EU-Kommission, 1992, The economic and social impact of reductions in defence spending and military forces on the regions of the Community, Brussels, Luxembourg.
- European Research and Information Service (ERIS), 1993, in Zusammenarbeit mit dem Ecumenical Committee for Corporate Responsibility (ECCR) and South Hampshire Industrial Mission (SHIM) (Eds.), The Bremen Programme for Defence Conversion, South Hampshire.
- Färber, Uwe, 1999, Die Sanierung Bremens im Zeitraum 1999 bis 2004, mimeo., Bremen: Senator für Finanzen.
- Hatzfeld, Ulrich, 2000, ‚Freizeitgroßanlagen – Die städtebaulichen Brachen von morgen?, Bauwelt, Nr. 48-2000.
- Lang, Wiebke, und Hickel, Rudolf, 2002, Sanierungshilfen des Bundes durch Teilentschuldung 1994 bis 2004. Überwindung der „extremen Haushaltsnotlage“ und Stärkung der Wirtschaftskraft. Eine Zwischenbilanz. Stadtstaat Bremen und das Saarland im Vergleich, IAW Arbeitspapier 2-2002, Bremen: Universität Bremen, Institut Arbeit und Wirtschaft.
- Markusen, Ann, und Brzoska, Michael, 2000, ‚The Regional Role in Post-Cold War Military Industrial Conversion‘, International Regional Science Review, 23.1, 3-24.
- Moulaert, Frank, 1995, ‚Measuring social economic disintegration at the local level in Europe‘, in: G. Room (Ed.), Beyond the threshold. The measurement and analysis of social exclusion, Bristol.
- PREST, Programme of Policy Research in Engineering, Science and Technology, 1998, Transfer and civil use of defence-related technologies and diversification of defence-related SMEs, Report, The Univ. of Manchester.
- Salot, Marion, und Elsner, Wolfram, 1998, Bericht über die Entwicklung der Konversion im Lande Bremen. Konversionsbericht 1996, Münster, Hamburg, London: LIT.
- Wiedemeyer, Cornelia, und Heinz Schaefer, 1993, ‚Die Job-Turnover-Analyse als ein Ansatz der Evaluierung bremischer Wirtschaftsstrukturpolitik‘, BAW-Monatsbericht, No. 11, Bremen: Freie Hansestadt Bremen.
- Willms, Werner, 1998, Forschungs- und Entwicklungskooperationen im Wirtschaftsraum Bremen. Ansätze zu regionalen Innovationssystemen, Bremen: Bremer Ausschuss für Wirtschaftsforschung.
- , 2002, ‚UMTS in Bremen. Chancen und Risiken der dritten Mobilfunkgeneration für den Standort Bremen‘, BAW-Monatsbericht, 8-2002.
- , 2003, ‚Technologiepark Universität Bremen. Ergebnisse der Unternehmensbefragung 2002‘, BAW-Monatsbericht, 8-2003.

Wolfram Elsner, *1950, Professor für Volkswirtschaftslehre, insbes. Wirtschaftsstrukturforschung und Wirtschaftspolitik, Institut für Institutionelle und Sozial-Ökonomie (iiso), Fachbereich Wirtschaftswissenschaft, Universität Bremen.