

**Mitteilung des Senats vom 30. September 2025**

**Bericht zur Haushaltslage gemäß § 3 Absatz 2 Stabilitätsratsgesetz  
– Stabilitätsbericht 2025 –**

Der Senat überreicht der Bürgerschaft (Landtag) den Bericht zur Haushaltslage der Freien Hansestadt Bremen gemäß § 3 Absatz 2 Stabilitätsratsgesetz (Stabilitätsbericht 2025) mit der Bitte um Kenntnisnahme.



Freie  
Hansestadt  
Bremen

**BERICHT**  
**zur Haushaltslage**  
**gemäß § 3 Abs. 2 Stabilitätsratsgesetz**  
**– Stabilitätsbericht 2025 –**



Der Senator für Finanzen

## **1. Zweck des Berichts**

Gemäß § 3 Abs. 2 des Stabilitätsratsgesetzes (StabiRatG) berät der Stabilitätsrat „jährlich über die Haushaltslage des Bundes und jedes einzelnen Landes“ auf Grundlage von Berichten der jeweiligen Gebietskörperschaften. Die Berichte sollen einerseits die Einhaltung der verfassungsmäßigen Kreditaufnahmegrenzen und andererseits vom Stabilitätsrat näher bestimmte Kennziffern darstellen, deren Überschreitung auf eine drohende Haushaltsnotlage hinweisen kann. Die Freie Hansestadt Bremen legt im Folgenden hierfür den Bericht zur Haushaltslage (Stabilitätsbericht) 2025 vor.

## **2. Bericht über die Einhaltung der verfassungsmäßigen Kreditaufnahmegrenzen**

Seit dem Jahr 2020 gilt für die Länder das Netto-Neuverschuldungsverbot des Artikels 109 Abs. 3 Grundgesetz (GG) in seiner näheren landesrechtlichen Ausgestaltung. Seit der Änderung des Grundgesetzes aus dem März 2025 gilt gemäß dem novellierten Art. 109 Abs. 3 Satz 6 GG diese Vorgabe als erfüllt, solange die Gesamtheit der Länder eine Netto-Neuverschuldung von höchstens 0,35 % des Bruttoinlandsproduktes einhält. Die Entwürfe der zugehörigen Ausführungsgesetze sind zum Zeitpunkt dieses Berichts noch Gegenstand des Gesetzgebungsverfahrens.

Die Überprüfung der Einhaltung der verfassungsrechtlichen Vorgaben obliegt den jeweils zuständigen Parlamenten, Rechnungshöfen und Gerichten der Länder; zugleich überprüft nach Artikel 109a Abs. 2 GG auch der Stabilitätsrat die Einhaltung der Vorgaben. Hierzu hat der Gesetzgeber in § 6 StabiRatG festgelegt, dass der Stabilitätsrat die Einhaltung des Artikel 109 Abs. 3 GG durch den Bund und jedes einzelne Land für das abgelaufene, das laufende und das darauffolgende Jahr prüft. Der Stabilitätsrat hat beschlossen, dass ein Bestandteil der Prüfungsgrundlagen die nach dem jeweiligen Landes- bzw. Bundesrecht maßgeblichen Haushaltsdaten sind und dass jedes Land bzw. der Bund diese Daten in ihren Stabilitätsberichten ausweisen.

Die nachstehende Tabelle weist die Konformität des Haushaltsabschlusses 2024, der Soll-Werte 2025 sowie der aktuellen Plan-Werte für 2026 mit den verfassungsmäßigen Kreditaufnahmegrenzen nach. Der Soll-Wert 2025 entspricht den Anschlägen der Haushaltsgesetze. Der Plan-Wert für 2026 entspricht dem Datenstand der im Juni 2025 vom Senat beschlossenen Eckwerte für den Doppelhaushalt 2026/27.

Maßgebliche Messgröße zur Einhaltung des bislang geltenden Netto-Neuverschuldungsverbots in der Freien Hansestadt Bremen ist gemäß Art. 131a der Bremischen Landesverfassung in Verbindung mit den näheren Vorgaben der §§ 18a ff. der Landeshaushaltsordnung die strukturelle Nettokreditilgung. Sie entspricht der haushaltsmäßigen Nettokreditaufnahme (mit umgekehrtem Vorzeichen), die um finanzielle Transaktionen und konjunkturelle Einflüsse im Wege einer Konjunkturkomponente bereinigt wird. Zur Einhaltung der Vorgaben der Landesverfassung muss die strukturelle Nettokreditilgung – gegebenenfalls unter Berücksichtigung eines von der Bremischen Bürgerschaft festgestellten Ausnahmetatbestandes – bislang grundsätzlich größer oder gleich null sein.

Nach den o.g. reformierten Vorgaben des Art. 109 Abs. 3 GG ist die letztere Maßgabe jüngst außer Kraft getreten, war aber auf das hier zu berichtende Jahr 2024 noch anzuwenden. Ab dem Jahr 2025 ist nunmehr ein gewisser Kreditspielraum zulässig, dessen genaue Höhe erst nach Erlass der Ausführungsgesetze feststeht. In der Annahme einer Aufteilung des Verschuldungsspielraums auf die einzelnen Länder gemäß des Entwurfs der Bundesregierung eines Gesetzes zur Ausführung von Artikel 109 Absatz 3 Satz 6 und Satz 7 des Grundgesetzes und anderer Gesetze vom 3.

Juli 2025 (Bundesrats-Drs. 315/25) ergäbe sich für Bremen eine zulässige Netto-Neuverschuldung von ca. 140 Millionen Euro. Zwischenzeitig haben sich noch Veränderungen bei der Berechnung der zulässigen Netto-Neuverschuldung ergeben, die einen Betrag von 148,7 Millionen Euro vorsehen.

**Tabelle 1: Einhaltung der verfassungsmäßigen Kreditaufnahmegrenzen**  
Stadtstaat Bremen; in Mio. €

	IST	Soll	Plan
	2024	2025	2026
Bereinigte Einnahmen	7.814	7.507	7.830
- Bereinigte Ausgaben	9.031	7.938	8.191
+ Differenz der Verrechnungen			
<b>Finanzierungssaldo</b>	<b>-1.217</b>	<b>-431</b>	<b>-361</b>
+ Saldo der Rücklagenbewegung	135	195	183
- Abdeckung von Fehlbeträgen aus Vorjahren		30	
<b>Nettokredittilgung</b>	<b>-1.052</b>	<b>-266</b>	<b>-178</b>
+ Saldo der finanziellen Transaktionen	707	132	25
+ Konjunkturkomponente	-240	213	94
<b>Strukturelle Nettokredittilgung</b>	<b>-585</b>	<b>80</b>	<b>-58</b>
+ Inanspruchnahme Ausnahmetatbestand	665		
<b>Strukturelle Nettokredittilgung nach Ausnahmetatbestand</b>	<b>80</b>		

Für das Jahr 2024 hatte die Bremische Bürgerschaft wegen der Auswirkungen des Ukraine-Krieges und daraus resultierender Energiekrise bei gleichzeitigem Erfordernis der Nachsorge der Corona-Pandemie eine außergewöhnliche Notsituation festgestellt, die sich der Kontrolle des Staates entzog und die staatliche Finanzlage erheblich beeinträchtigte. Gemäß den Vorgaben der Landesverfassung kann aufgrund einer solchen außergewöhnlichen Notsituation vom Grundsatz abgewichen werden, Einnahmen und Ausgaben ohne Einnahmen aus Krediten auszugleichen. Die notlagenbedingten Netto-Mehrausgaben summierten sich auf rd. 694 Mio. Euro, wovon knapp 30 Mio. Euro im regulären Haushalt erbracht werden konnten und der verbleibende Betrag von rd. 665 Mio. Euro als Ausnahmetatbestand in Anspruch genommen werden musste. Unter Berücksichtigung dieser notsituationsbedingten Aufwendungen fiel im Jahr 2024 die strukturelle Nettokredittilgung positiv aus, die verfassungsmäßigen Kreditaufnahmegrenzen wurden damit eingehalten.

Für das Jahr 2025 sehen die Anschläge der Haushaltsgesetze im Saldo eine positive strukturelle Nettokredittilgung vor, die verfassungsmäßigen Kreditaufnahmegrenzen werden damit nach altem wie neuem Stand des Grundgesetzes eingehalten. Für die darin einberechneten Werte der Stadtgemeinde Bremerhaven wurden vorläufige Werte angenommen, da hier noch kein genehmigter Haushalt vorliegt. Über die Frage eines möglichen Nachtrags zur Anpassung des laufenden Haushalts an die geänderten verfassungsrechtlichen Vorgaben wird der Senat nach Erlass der Ausführungsgesetze beraten.

Für das Jahr 2026 sehen die Eckwert-Beschlüsse die Nutzung der nunmehr in begrenztem Umfang zulässigen Netto-Neuverschuldung vor. Die zu diesem Zwischenstand der Haushaltsaufstellung vorgesehene Netto-Neuverschuldung liegt mit 58 Mio. Euro erkennbar unterhalb dem voraussichtlich künftig zulässigen Höchstwert von ca. 140 Mio. Euro. Somit würden nach dieser Planung die verfassungsmäßigen Kreditaufnahmegrenzen eingehalten.

### 3. Bericht über die Haushaltslage und -entwicklung

Gemäß § 4 Abs. 2 StabiRatG wird auf Grundlage der vom Stabilitätsrat näher bestimmten Kennziffern und Schwellenwerte sowie einer standardisierten Projektion der mittelfristigen Haushaltsentwicklung ermittelt, ob Hinweise für eine drohende Haushaltsnotlage vorliegen, welche eine Prüfung durch den Stabilitätsrat auslösen.

Zur näheren Bestimmung dieser Kennziffern hat sich der Stabilitätsrat in Anlehnung an die 1992 vom Bundesverfassungsgericht entwickelte Systematik für ein Kennziffern-Set aus Finanzierungssaldo je Einwohner, Kreditfinanzierungsquote, Zins-Steuer-Quote sowie Schuldenstand je Einwohner entschieden. Der je Kennziffer maßgebliche Schwellenwert, dessen Überschreiten auf eine drohende Haushaltsnotlage hinweist, wird im Zeitraum der aktuellen Haushaltsentwicklung jeweils im Verhältnis zum Durchschnitt der Länderwerte definiert. Für die Analyse im Finanzplanzeitraum wird – da die tatsächlichen Werte aller Länder noch nicht auswertbar vorliegen – der letzte über die Ländergesamtheit berechnete Schwellenwert mit bestimmten Annahmen fortgeschrieben.

Kennziffern und Schwellenwertermittlung wurden mit Beschluss des Stabilitätsrates vom 13. Dezember 2019 neu gefasst, wobei im Wesentlichen die zuvor gültigen Kennziffern und die Schwellenwertermittlung bestätigt wurden. Auf Änderungen der Modellvorgaben für die Projektion wurde verzichtet.

Die Freie Hansestadt Bremen stellt zu den Ergebnissen dieser Betrachtung vorab fest:

1. Mit der folgenden Analyse wird ausschließlich ermittelt, ob Überschreitungen der Schwellenwerte auf eine „drohende“ Haushaltsnotlage hinweisen. Sofern dies der Fall ist, prüft der Stabilitätsrat, ob eine drohende Haushaltsnotlage vorliegt. Die logisch korrespondierende Prüfung auf das tatsächliche Vorliegen einer gegebenenfalls auch „extremen“ Haushaltsnotlage, wie sie das Bundesverfassungsgericht 1992 für Bremen festgestellt hat, wurde im Stabilitätsratsgesetz hingegen nicht vorgesehen.
2. Bei der Interpretation der hier vorgelegten Daten ist zu berücksichtigen, dass für die Stadtstaaten gegenüber den Flächenländern abweichende Schwellenwerte für die Zins-Steuer-Quote sowie den Schuldenstand pro Kopf festgelegt worden sind. Eine sachliche Herleitung der besonderen Schwellenwerte der Stadtstaaten ist nach wie vor weder dem Grunde noch der Höhe nach erfolgt. Hierauf hat die Freie Hansestadt Bremen in ihrer Protokollerklärung zum Kennziffernbeschluss vom 13. Dezember 2019 hingewiesen.

Eine sachrichtige Herleitung gesonderter Schwellenwerte für die Stadtstaaten auf Grundlage der Einbeziehung der Gemeindeebene ergäbe

- betreffend die Zins-Steuer-Quote, dass bereits dem Grunde nach keine Berechtigung eines besonderen Schwellenwertes für Stadtstaaten besteht, da die Gemeindeebene ebenso auf den Zähler wie den Nenner der Quote wirkt,
- betreffend den Schuldenstand, dass sich jedenfalls die drastische Erhöhung des Schwellenwertes von 130 % auf 220 % nicht rechtfertigen lässt.

Diese Überhöhung der Schwellenwerte suggeriert eine tatsächlich nicht gegebene, gegenüber den Flächenländern erhöhte finanzielle Belastbarkeit der Stadtstaaten. Die Beurteilung der Haushaltslage der Stadtstaaten wird auf dieser Grundlage sowohl im Bereich der Kennziffernanalyse wie auch im Bereich der Mittelfristprojektion weiterhin systematisch verzerrt vorgenommen.

### 3.1. Aktuelle Haushaltslage und Finanzplanung

Für die zur Beurteilung der Haushaltslage ausgewählten Kennzahlen sind in der **nachfolgenden Tabelle** die Werte der Freien Hansestadt Bremen den jeweiligen Länderdurchschnitten und den speziell für die Stadtstaaten berechneten Schwellenwerten gegenübergestellt.

**Tabelle 2: Kennziffern zur aktuellen Haushaltslage und zur Finanzplanung**

Bremen		Aktuelle Haushaltslage			Überschreitung	Finanzplanung				Überschreitung
		Ist	Ist	Soll		FPI	FPI	FPI	FPI	
		2023	2024	2025		2026	2027	2028	2029	
Finanzierungssaldo	€ je Einw.	-485	-892	-566	ja	-581	-319	17	42	nein
Schwellenwert		-155	-181	-429		-479	-479	-479	-479	
Länderdurchschnitt		45	19	-229						
Kreditfinanzierungsquote	%	-1,7	13,0	4,2	nein	3,0	1,8	-0,4	-0,1	nein
Schwellenwert		1,5	2,3	4,7		6,7	6,7	6,7	6,7	
Länderdurchschnitt		-1,5	-0,7	1,7						
Zins-Steuer-Quote	%	9,7	8,8	8,2	ja	6,8	6,3	6,5	6,4	ja
Schwellenwert		3,7	3,8	4,7		5,7	5,7	5,7	5,7	
Länderdurchschnitt		2,5	2,5	3,2						
Schuldenstand	€ je Einw.	32.854	33.111	33.484	ja	33.735	33.851	33.711	33.717	ja
Schwellenwert		16.411	16.752	17.038		17.138	17.238	17.338	17.438	
Länderdurchschnitt		7.460	7.614	7.744						
Auffälligkeit im Zeitraum		ja				nein				
Ergebnis der Kennziffern		Die Kennziffern weisen auf eine drohende Haushaltsnotlage hin.								

Zum Verständnis und zur Interpretation dieser Daten sind folgende Hinweise erforderlich:

- Eine Kennzahl gilt in einem Zeitraum als auffällig, wenn mindestens zwei Werte den Schwellenwert überschreiten.
- Ein Zeitraum wird insgesamt als auffällig gewertet, wenn mindestens drei von vier Kennziffern auffällig sind. Dies bedeutet für besonders vorbelastete Länder wie Bremen, dass Schwellenwertüberschreitungen bei zwei Kennzahlen – nämlich jenen, die eher die Vorbelastung der Haushalte abbilden (Schuldenstand und Zins-Steuer-Quote) – unabhängig von der aktuellen Haushaltslage vorprogrammiert sind. Damit müssen die verbleibenden Kennzahlen zur aktuellen Haushaltslage (Finanzierungssaldo, Kreditfinanzierungsquote) beide unauffällig sein, um eine Auffälligkeit im Zeitraum zu vermeiden.
- In der Gesamtschau aller Kennzahlen reicht ein auffälliger Zeitraum aus, um eine Gesamtauffälligkeit zu belegen.

Im Ergebnis weist die Kennzahlenanalyse, wie in allen bisher vorgelegten Stabilitätsberichten der Freien Hansestadt Bremen, auf eine drohende Haushaltsnotlage hin. Damit besteht die kennzahlenbasierte Indikation einer drohenden Haushaltsnotlage.

Ein Bedarf zur Durchführung eines näheren Prüfverfahrens auf eine drohende Haushaltsnotlage hin ergibt sich daraus gleichwohl derzeit nicht. Bereits auf Basis des Stabilitätsberichts 2022 der

Freien Hansestadt Bremen hat der Stabilitätsrat mit Beschluss vom 16. Dezember 2022 eine drohende Haushaltsnotlage gemäß § 4 StabiRatG festgestellt. Gemäß § 5 StabiRatG haben die Freie Hansestadt Bremen und der Stabilitätsrat daraufhin ein Sanierungsprogramm vereinbart. Ziel ist gemäß § 5 StabiRatG, „die Haushaltslage der betroffenen Gebietskörperschaft zu verbessern, so dass das Ergebnis der fortlaufenden Haushaltsüberwachung (...) für das betroffene Land (...) in absehbarer Zeit nicht mehr auf eine drohende Haushaltsnotlage hinweist.“ Das Programm hat noch eine Laufzeit bis zum Jahr 2027.

### 3.2. Projektion der mittelfristigen Haushaltsentwicklung

Eine sogenannte „Standardprojektion“ soll dem Stabilitätsrat zusätzlichen Aufschluss über eine mögliche drohende Haushaltsnotlage des Bundes und/oder einzelner Länder sowie über entsprechende Prüfnotwendigkeiten geben. Errechnet wird hierzu, welche Ausgabenzuwachsraten bei einheitlicher Einnahmeentwicklung in den Projektionszeiträumen 2024-31 und 2025-32 einzuhalten sind, um am Ende des Projektionszeitraumes einen einwohnerbezogenen Schuldenstand in maximaler Höhe des festgelegten Schwellenwertes aufzuweisen.

Diese Ausgabenzuwachsraten werden als kritisch eingestuft, wenn sie einen Schwellenwert unterschreiten, der sich für die Ländergesamtheit bei einer Konstanzhaltung der Schuldenstandsquote (Anteil der Schulden am nominalen BIP) des Ausgangsjahres der Projektion ergibt. Das Ergebnis der Projektion ist auffällig und weist auf eine entsprechende Entwicklung hin, wenn die Schwellenwerte in beiden Zeiträumen verfehlt werden.

**Tabelle 3:**

#### Projektion der mittelfristigen Haushaltsentwicklung auf Basis einheitlicher Annahmen

Standardprojektion Bremen		Zuwachsrate	Schwellenwert	Länderdurchschnitt
	2024-2031 %	-3,0	0,2	3,2
	2025-2032 %	-0,8	0,2	3,2
Ergebnis der Projektion		Die Standardprojektion weist auf eine drohende Haushaltsnotlage hin.		

Bei der Standardprojektion unterschreiten die Ausgabenzuwachsraten in beiden Schätzzeiträumen rechnerisch den zulässigen Schwellenwert.

Mit Blick auf die Relevanz der Standardprojektion hat der Stabilitätsrat bereits in seinem Beschluss vom 28.04.2010 zum Verfahren der Mittelfristprojektion darauf hingewiesen, dass deren Aussagekraft stark eingeschränkt ist:

*„Die Standardprojektion stellt eine stark vereinfachte, modellhafte Abschätzung der Haushalts-situation, keine Prognose der zukünftigen Entwicklung dar. Ob tatsächlich eine der drohenden Haushaltsnotlage entsprechende Entwicklung im Rahmen der Projektion besteht, kann mit der nur auf die Kennziffer Schuldenstand abzielenden Standardprojektion nicht abschließend beurteilt werden. Daher ist anschließend eine qualitative Bewertung der Ergebnisse durch den Stabilitätsrat vorzunehmen.“*

Bezogen auf die Freie Hansestadt Bremen ist festzuhalten, dass die allein auf die Kennziffer „Schuldenstand“ abzielende Standardprojektion keinen neuen Erkenntnisgewinn bietet. Da die Kennziffer „Schuldenstand“ aufgrund der hohen Bremer Altschuldenbelastung drastisch überhöht

und auffällig ist, trifft dies erwartungsgemäß auch auf die Standardprojektion zu. Der Evaluationsausschuss des Stabilitätsrates hat in seinem Prüfbericht zur Einleitung eines Sanierungsverfahrens vom 20. April 2022 festgehalten, dass er aufgrund des Zusammenspiels von methodischer Ausgestaltung der Standardprojektion und des hohen Schuldenstands Bremens das Argument teile, dass dieses Instrument für Bremen keinen neuen Erkenntnisgewinn zur Beurteilung des Vorliegens einer drohenden Haushaltsnotlage biete. § 4 Abs. 2 Ziffer 3 StabiRatG sieht vor diesem Hintergrund inzwischen vor, dass von einem Prüfverfahren aus Anlass der Ergebnisse der Standardprojektion abgesehen werden kann, wenn die Ergebnisse der Standardprojektion bereits Gegenstand einer Prüfung waren und sich danach nicht wesentlich geändert haben.

## 4. Zusammenfassung

Die Freie Hansestadt Bremen hat die verfassungsmäßigen Kreditaufnahmegrenzen im Jahr 2024 – unter Berücksichtigung des Ausnahmetatbestandes – eingehalten. Gleiches sehen die Ansätze für das Jahr 2025, ohne Inanspruchnahme eines Ausnahmetatbestandes, vor. Über einen Nachtrag zur Anpassung des Haushalts 2025 an die geänderten verfassungsrechtlichen Vorgaben wird der Senat nach Erlass der Ausführungsgesetze beraten. Für das Jahr 2026 sehen die Planungen nach aktuellem Stand vor, die verfassungsmäßigen Kreditaufnahmegrenzen in ihrer jüngst novellierten Ausgestaltung einzuhalten.

Ferner ergeben sowohl die einschlägige Kennzahlenanalyse (vgl. Tabelle 2) als auch die Standardprojektion (vgl. Tabelle 3) im Ergebnis auffällige Werte. Damit besteht die kennzahlenbasierte Indikation einer drohenden Haushaltsnotlage. Bereits auf Basis des Stabilitätsberichts 2022 der Freien Hansestadt Bremen hat der Stabilitätsrat mit Beschluss vom 16. Dezember 2022 eine drohende Haushaltsnotlage gemäß § 4 StabiRatG festgestellt und anschließend mit der Freien Hansestadt Bremen ein Sanierungsverfahren zum künftigen Erreichen unauffälliger Werte vereinbart. Das zugrundeliegende Sanierungsprogramm hat noch eine Laufzeit bis zum Jahr 2027, sodass ein neuerliches vertieftes Prüfverfahren auf eine drohende Haushaltsnotlage hin aktuell nicht erforderlich ist.

**Tabelle 2: Kennziffern zur aktuellen Haushaltslage und zur Finanzplanung**

Bremen		Aktuelle Haushaltslage			Überschreitung	Finanzplanung				Überschreitung
		Ist 2023	Ist 2024	Soll 2025		FPI 2026	FPI 2027	FPI 2028	FPI 2029	
<b>Finanzierungssaldo</b>	€ je Einw.	-485	-892	-566	ja	-581	-319	17	42	nein
Schwellenwert		-155	-181	-429		-479	-479	-479	-479	
Länderdurchschnitt		45	19	-229						
<b>Kreditfinanzierungsquote</b>	%	-1,7	13,0	4,2	nein	3,0	1,8	-0,4	-0,1	nein
Schwellenwert		1,5	2,3	4,7		6,7	6,7	6,7	6,7	
Länderdurchschnitt		-1,5	-0,7	1,7						
<b>Zins-Steuer-Quote</b>	%	9,7	8,8	8,2	ja	6,8	6,3	6,5	6,4	ja
Schwellenwert		3,7	3,8	4,7		5,7	5,7	5,7	5,7	
Länderdurchschnitt		2,5	2,5	3,2						
<b>Schuldenstand</b>	€ je Einw.	32.854	33.111	33.484	ja	33.735	33.851	33.711	33.717	ja
Schwellenwert		16.411	16.752	17.038		17.138	17.238	17.338	17.438	
Länderdurchschnitt		7.460	7.614	7.744						
Auffälligkeit im Zeitraum		ja				nein				
Ergebnis der Kennziffern		Die Kennziffern weisen auf eine drohende Haushaltsnotlage hin.								